

# EMPFEHLUNGEN

## EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 11. September 2013

### über einheitliche Nichtdiskriminierungsverpflichtungen und Kostenrechnungsmethoden zur Förderung des Wettbewerbs und zur Verbesserung des Umfelds für Breitbandinvestitionen

(2013/466/EU)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

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) <sup>(1)</sup>, insbesondere auf Artikel 19 Absatz 1,

gestützt auf die Stellungnahmen des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Kommunikationsausschusses (COCOM),

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Innovationen, Produktivität, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit und damit letztlich das Wirtschaftswachstum sowie die Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 lassen sich nur fördern, wenn der EU-Binnenmarkt für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste weiterentwickelt und insbesondere das Hochgeschwindigkeits-Internet ausgebaut werden. Mit der Ausarbeitung gemeinsamer Konzepte für eine einheitliche Anwendung des mit der Richtlinie 2002/21/EG festgelegten Rechtsrahmens („der Rechtsrahmen“) tragen die Kommission, die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) und das GEREK zur Weiterentwicklung des Binnenmarkts bei.
- (2) Der Ausbau der Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetze ist von großer Bedeutung für Investitionen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Konjunkturbelebung in der Union insgesamt. Daher haben die Kommission und der Europäische Rat im Rahmen der Digitalen Agenda für Europa (DAE) — einer der Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 — ehrgeizige Ziele für den Ausbau des Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetzes festgelegt.
- (3) Eines der Hauptziele der Digitalen Agenda für Europa ist der Aufbau von Zugangsnetzen der nächsten Generation (NGA-Netzen). Mit Hilfe der Digitalen Agenda für Europa sollen die in den kommenden Jahren in beträchtlichem Umfang erforderlichen Investitionen unterstützt werden. Die vorliegende Empfehlung dient der Förderung effizienter Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen und trägt der Notwendigkeit Rechnung, einen wirksamen Wettbewerb

aufrechtzuerhalten, um so wichtige Impulse für langfristige Investitionen zu geben. Die Ziele dieser Empfehlung sind i) die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen durch die Anwendung strengerer Nichtdiskriminierungsvorschriften, ii) die Festlegung vorhersehbarer und stabiler regulierter Vorleistungsentgelte für den Zugang zum Kupferleitungsnetz sowie iii) eine größere Gewissheit über die Umstände, unter denen keine regulierten Vorleistungszugangsentgelte für NGA-Dienste auferlegt werden sollten. Die damit erzielte größere rechtliche und regulatorische Vorhersehbarkeit dürfte kurz- bis mittelfristig die notwendigen Investitionsanreize schaffen.

- (4) Zur Förderung effizienter Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen ist eine vorhersehbare Regulierung unerlässlich. Nur ein auf Dauer angelegter, einheitlicher und stabiler Regulierungsansatz schafft das Vertrauen, das Investoren für die Aufstellung nachhaltiger Geschäftspläne benötigen. Mit Blick auf die über einen längeren Zeitraum notwendige Vorhersehbarkeit, d. h. über den Horizont einer einzelnen Marktprüfung hinaus, sollten die NRB in ihren gemäß dem Rechtsrahmen erlassenen Abhilfemaßnahmen so weit wie möglich klären, inwieweit sich absehbare Veränderungen im Marktumfeld auf die jeweiligen Abhilfemaßnahmen auswirken könnten.
- (5) Die Prüfung der der Kommission nach Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG gemeldeten Maßnahmenentwürfe ergab, dass auf dem Vorleistungsmarkt für den Zugang zu Netzinfrastrukturen (Markt 4) und dem Vorleistungsmarkt für den Breitbandzugang (Markt 5) — entsprechend der Empfehlung 2007/879/EG der Kommission <sup>(2)</sup> — unionsweit nach wie vor große Unterschiede in der Anwendung der Nichtdiskriminierungsverpflichtung (Artikel 10) und der Verpflichtung zur Preiskontrolle und Kostenrechnung (Artikel 13) der Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates <sup>(3)</sup> bestehen.

<sup>(2)</sup> Empfehlung 2007/879/EG der Kommission vom 17. Dezember 2007 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 344 vom 28.12.2007, S. 65).

<sup>(3)</sup> 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).

<sup>(1)</sup> ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33.

- (6) EU-weit gibt es nach wie vor große Unterschiede bei den nach Artikel 10 der Richtlinie 2002/19/EG auferlegten Verpflichtungen, auch wenn die zugrunde liegenden Marktprobleme vergleichbar sind. Wenngleich in jüngster Vergangenheit eine zunehmende Anzahl von NRB dazu übergegangen ist, die Einhaltung der allgemeinen Nichtdiskriminierungsverpflichtung mit Hilfe von grundlegenden Leistungsindikatoren genauer zu prüfen und auf die Gleichwertigkeit des Zugangs streng zu achten, zeigen die der Kommission nach Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG gemeldeten Maßnahmenentwürfe erhebliche Unterschiede zwischen den jeweiligen Ansätzen der NRB im Hinblick auf Umfang, Anwendung, Überwachung der Einhaltung und Durchsetzung dieser Verpflichtung, insbesondere im Hinblick auf die Gleichwertigkeit des gewählten Modells (sofern überhaupt ein Modell angewandt wird).
- (7) Auch bei den nach Artikel 13 der Richtlinie 2002/19/EG für die Märkte 4 und 5 auferlegten Verpflichtungen hinsichtlich der Zugangsentgelte gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die sich nicht durch unterschiedliche nationale Gegebenheiten rechtfertigen lassen. In dieser Hinsicht hat die Kommission die NRB im Rahmen ihrer Befugnisse gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG immer wieder ermahnt, i) geeignete Kostenrechnungsmethoden zu verwenden und bei den Zugangsprodukten derselben Wertschöpfungskette für eine in sich schlüssige Preisgestaltung im Sinne des Investitionsleiterkonzepts zu sorgen, ii) die Grundsätze des entsprechenden Kostenrechnungsmodells durchgängig auf alle relevanten Daten anzuwenden und iii) bei der Festlegung der Zugangsentgelte anzuerkennen, wie wichtig die Zugrundelegung von Kosten eines modernen, effizienten Netzes hierfür ist.
- (8) Die großen Unterschiede bei den von den NRB für diese beiden Abhilfemaßnahmen gewählten Regulierungsansätzen behindern die Entwicklung des Binnenmarktes für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste und wirken sich nachteilig auf die für die gesamte Wirtschaft potenziell erheblichen Wohlstandsgewinne aus. Sie schaffen Rechtsunsicherheit und führen dazu, dass der Zugang nicht einheitlich reguliert ist, wodurch die Möglichkeit, Größeneinsparungen zu erzielen, beschränkt wird.
- (9) Wird auf dem Markt 4 bzw. 5 ein Betreiber als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht eingestuft, sollten im Einklang mit den Grundsätzen der Richtlinie 2002/19/EG, insbesondere Artikel 8 Absatz 4, bestimmte Abhilfemaßnahmen auferlegt werden. Als solche sind die in dieser Empfehlung genannten Abhilfemaßnahmen im Einklang mit den Grundsätzen der Richtlinien 2002/21/EG und 2002/19/EG anzuwenden.
- (10) Diese Empfehlung steht im Einklang mit der Empfehlung 2010/572/EU der Kommission<sup>(1)</sup> und stützt sich auf die in der Empfehlung 2010/572/EU dargelegten Leitlinien

der Kommission zur Anwendung bestimmter, im Rechtsrahmen festgelegter Verpflichtungen. So wird noch genauer erläutert, wann die Verpflichtung zur Kostenorientierung beim NGA-Vorleistungs-Breitbandzugang entfällt (siehe Nummer 36 der Empfehlung 2010/572/EU), und es werden Situationen skizziert, in denen die NRB aufgrund bewährter wettbewerbssichernder Maßnahmen vom allgemeinen Grundsatz der Kostenorientierung beim NGA-Zugang abweichen können (siehe Nummer 25 der Empfehlung 2010/572/EU). Daher sollten die in der vorliegenden Empfehlung, insbesondere in den Erwägungsgründen 25 bis 28, 49 und 50 sowie in Nummer 58, dargelegten Grundsätze bei der Auslegung beider Empfehlungen berücksichtigt werden.

- (11) Diese Empfehlung befasst sich auch mit Fragen, die in der Empfehlung 2010/572/EU nicht behandelt werden, beispielsweise mit der einheitlichen Anwendung von Artikel 10 der Richtlinie 2002/19/EG und einem schlüssigen Ansatz für die Berechnung der Vorleistungsentgelte für den Zugang zum Kupferleitungsnetz.

#### ANWENDUNG EINER NICHTDISKRIMINIERUNGSVERPFLICHTUNG

##### Sicherung der Gleichwertigkeit des Zugangs

- (12) Eines der größten Hindernisse bei der Schaffung wirklicher gleicher Ausgangsbedingungen für Zugangsinteressenten zu elektronischen Kommunikationsnetzen ist die Vorzugsbehandlung nachgelagerter Unternehmen, z. B. der Endkundensparte eines vertikal integrierten Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht, durch preisliche und außerpreisliche Diskriminierung (z. B. in Bezug auf Dienstqualität, Informationszugang, Verzögerungstaktiken, unzulässige Anforderungen und strategische Gestaltung wesentlicher Produktmerkmale). In diesen Fällen lässt sich außerpreisliches diskriminierendes Verhalten nur schwer allein dadurch aufdecken und bekämpfen, dass die Einhaltung der allgemeinen Nichtdiskriminierungsverpflichtung überprüft wird. Daher kommt es darauf an, durch die konsequente Einhaltung der Nichtdiskriminierungsverpflichtungen sowie wirksame Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen eine echte Gleichwertigkeit des Zugangs zu gewährleisten.
- (13) Hinsichtlich der Bekämpfung und Vermeidung von außerpreislichem, diskriminierendem Verhalten hat die Kommission beträchtliche Unterschiede bei den Regulierungsansätzen der NRB festgestellt. Sie ist der Auffassung, dass die Gleichwertigkeit des Inputs (EoI) grundsätzlich am besten geeignet ist, einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung zu erreichen, da Zugangsinteressenten in die Lage versetzt werden, mit den nachgelagerten Unternehmen des vertikal integrierten Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht mit genau denselben regulierten Vorleistungsprodukten, zu den gleichen Entgelten und unter Anwendung derselben Geschäftsprozesse in Wettbewerb zu treten. Ferner ist das Konzept der Gleichwertigkeit des Inputs im Vergleich zum Konzept der Gleichwertigkeit des Outputs (EoO) besser geeignet, für Transparenz zu sorgen und das Problem der Informationsasymmetrie zu lösen.

<sup>(1)</sup> Empfehlung 2010/572/EU der Kommission vom 20. September 2010 über den regulierten Zugang zu Zugangsnetzen der nächsten Generation (NGA) (ABl. L 251 vom 25.9.2010, S. 35).

- (14) Nach Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 2002/19/EG müssen die NRB sicherstellen, dass die einem als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht eingestuftem Unternehmen auferlegten Verpflichtungen der Art des aufgetretenen Problems entsprechen und im Hinblick auf Artikel 8 Absatz 5 der Richtlinie 2002/21/EG und insbesondere ihres Artikels 8 Absatz 5 Buchstabe b verhältnismäßig sind. Regulierte Vorleistungen auf EoI-Grundlage dürften aufgrund der nötigen Systemanpassungen höhere Befolgungskosten verursachen als weniger strenge Formen der Nichtdiskriminierungsverpflichtungen. Ferner hätte ein Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht keine Möglichkeit, von vertikalen Synergieeffekten zu profitieren, da er für sich nur dieselben Vorleistungsprodukte nutzen dürfte, die er seinen Wettbewerbern zur Verfügung stellt oder anbietet. Allerdings sollten diese höheren Befolgungskosten ins Verhältnis zu den Vorteilen gesetzt werden, die durch einen intensiveren nachgelagerten Wettbewerb entstehen.
- (15) So dürfte aus einer Verpflichtung des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht, Vorleistungen mit herkömmlicher Kupferleitungstechnik über die bereits vorhandenen Systeme auf EoI-Grundlage zur Verfügung zu stellen, kein ausreichender Nettonutzen erwachsen, der einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhielte, da für die Einhaltung des EoI-Ansatzes höhere Kosten aufgrund der Neukonzeption der bestehenden Versorgungsleistungen und operativen Unterstützungssysteme entstünden. Umgekehrt dürfte sich aus der Verpflichtung des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht, auf EoI-Grundlage NGA-Vorleistungen zur Verfügung zu stellen, die vielfach über neue Systeme angeboten werden, ein ausreichender Nettonutzen ergeben, womit angesichts der im Vergleich niedrigeren Zusatzkosten für die Einhaltung des EoI-Ansatzes bei neu errichteten Systemen die Verhältnismäßigkeit gewahrt bliebe. Der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht sollte vor der Bereitstellung neuer Leistungen für seine eigenen nachgelagerten Unternehmensteile den EoI-Ansatz bereits in der Konzeptionsphase neuer Produkte zu anteiligen Kosten einbeziehen können.
- (16) Angesichts der potenziell hohen Befolgungskosten kann es unverhältnismäßig sein, dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht aufzuerlegen, den EoI-Ansatz auf jede einzelne Stufe der Wertschöpfungskette anzuwenden. Daher sollten die NRB zunächst — abhängig von ihrem nationalen Umfeld — feststellen, auf welcher Ebene mit der Auferlegung des EoI-Ansatzes der größte Nutzen für Wettbewerb und Innovation erzielt werden könnte und anschließend beurteilen, ob der EoI-Ansatz auch für weitere Ebenen geeignet und verhältnismäßig ist. Da sich mit dem EoI-Ansatz Innovationen auf dem Endkundenmarkt schneller realisieren lassen, sollte dieser Ansatz grundsätzlich auf einer möglichst niedrigen Netzebene eingeführt werden, auf der langfristig ein effektiver und tragfähiger Wettbewerb herrschen wird. In Mitgliedstaaten mit einer großen Zahl kleinerer Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht ist es möglicherweise unverhältnismäßig, jedem dieser Betreiber die Anwendung des EoI-Ansatzes aufzuerlegen.
- (17) Kommen die NRB zu dem Schluss, dass eine Verpflichtung zur Bereitstellung regulierter Vorleistungsprodukte auf EoI-Grundlage unverhältnismäßig ist, sollte ein EoO-Modell angewandt werden, das sicherstellt, dass die Vorleistungen für alternative Betreiber — auch wenn sie nicht dieselben Systeme und Prozesse einsetzen — in Bezug auf Funktionsumfang und Preis mit denen vergleichbar sind, die der vertikal integrierte Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht selbst nutzt.
- (18) Eine Entscheidung über die Auferlegung des EoI-Ansatzes — sofern angemessen, gerechtfertigt, verhältnismäßig und gestützt auf eine Konsultation gemäß den Artikeln 6 und 7 der Richtlinie 2002/21/EG — sollte als Nichtdiskriminierungsverpflichtung gemäß Artikel 10 der Richtlinie 2002/19/EG gelten, und zwar unbeschadet i) der möglichen Auferlegung einer Verpflichtung zur funktionellen Trennung gemäß Artikel 13a der Richtlinie 2002/19/EG, falls eine NRB zu dem Schluss gelangt, dass die Verpflichtungen (einschließlich der Nichtdiskriminierungsverpflichtung wie EoI) nicht zu einem wirksamen Wettbewerb geführt haben, unbeschadet ii) einer freiwilligen Trennung gemäß Artikel 13b der Richtlinie 2002/19/EG sowie unbeschadet iii) einer Untersuchung der Wettbewerbsbedingungen auf den Gebieten, die unter den gemeinsamen Aufbau von Glasfaserhausanschlusnetzen (FTTH) fallen, wie in Nummer 28 der Empfehlung 2010/572/EU vorgesehen.
- (19) Mengenrabatte und/oder langfristige Vereinbarungen über Zugangsentgelte sind ein wichtiges Instrument, um NGA-Investitionen insbesondere dort zu fördern, wo Kunden noch wenig darauf zurückgreifen, und können mit einem EoI- oder EoO-Ansatz kompatibel sein. Damit jedoch sichergestellt ist, dass effiziente Wettbewerber Zugang zum Markt haben, sollten die NRB Mengenrabatte, die Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht ihren eigenen nachgelagerten Unternehmen, beispielsweise ihrer Endkundensparte, gewähren, nur dann akzeptieren, wenn sie den höchsten Mengenrabatt, der dritten Zugangsinteressenten in gutem Glauben gewährt wurde, nicht überschreiten. Ebenso sollten die NRB langfristige Vereinbarungen über Zugangsentgelte, die von Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht mit ihren eigenen nachgelagerten Unternehmen, z. B. ihrer Endkundensparte, geschlossen werden, nur dann akzeptieren, wenn sie den höchsten Abschlag für den langfristigen Zugang, der dritten Zugangsinteressenten in gutem Glauben gewährt wurde, nicht überschreiten.

**Gewährleistung mindestens der technischen Replizierbarkeit neuer Endkundenangebote des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht**

- (20) Beschließt eine NRB, dass eine Nichtdiskriminierungsverpflichtung gemäß Artikel 10 der Richtlinie 2002/19/EG angemessen, verhältnismäßig und objektiv gerechtfertigt ist, kommt es, unabhängig davon, welches Gleichwertigkeitskonzept im Einzelnen auferlegt wurde, darauf an, dass alternative Zugangsinteressenten das Endkundenangebot des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht

auf der Grundlage der regulierten Vorleistungen, die sie erhalten, technisch replizieren können und damit gleiche Ausgangsbedingungen herrschen. Zwar müssen die NRB die genaue Ausgestaltung der betreffenden Zugangsprodukte auf der Vorleistungsebene nicht im Einzelnen vorgeben, sie sollten jedoch dafür sorgen, dass neue Endkundendienste oder Dienstpakete einer Prüfung der technischen Replizierbarkeit unterzogen und dabei eine Reihe von Faktoren berücksichtigt werden.

- (21) Bei der Prüfung der technischen Replizierbarkeit oder bei der Bewertung der Ergebnisse der vom Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht durchgeführten Prüfung sollten die NRB auch die Gefahr der Erlangung einer Monopolstellung auf dem nachgelagerten Markt durch das neue Angebot und die Auswirkungen auf die Innovation berücksichtigen. So sollte das relevante Zugangsprodukt auf der Vorleistungsebene den Zugangsinteressenten innerhalb einer zumutbaren Frist vor der Einführung eines entsprechenden Endkundenangebots des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht zur Verfügung gestellt werden, damit diesem kein unzulässiger Zeitvorteil erwächst und um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass ein effizienter alternativer Betreiber seine eigenen Systeme und Prozesse erst noch entwickeln und anpassen muss, um selbst einen wettbewerbsfähigen neuen Endkundendienst anbieten zu können.
- (22) Angesichts der Bedeutung der technischen Replizierbarkeit für den Wettbewerb ist es unerlässlich, dass der regulierte Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht die technische Replizierbarkeit neuer Endkundenangebote schon vor deren Einführung und jederzeit danach gewährleistet. Folglich kann eine Prüfung der technischen Replizierbarkeit vor und nach dem Start eines neuen Endkundenangebots durchgeführt werden, je nachdem, wann die NRB dies für angemessen hält. Wenn beispielsweise die NRB aufgrund der nationalen Rechtslage in ihrer Möglichkeit, die Geschäftsdaten des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht zu veröffentlichen, durch Geheimhaltungsvorschriften eingeschränkt ist, kann sie beschließen, die technische Replizierbarkeitsprüfung erst nach dem Start der Endkundendienste durchzuführen.

#### **ÜBERWACHUNG DER EINHALTUNG DER NICHTDISKRIMINIERUNGSVERPFLICHTUNGEN**

##### **Grundlegende Leistungsindikatoren**

- (23) Da es aus Mangel an Transparenz schwierig ist, die Dienstqualität, die der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht für sich selbst bereitstellt, mit der Dienstqualität zu vergleichen, die er dritten Zugangsinteressenten anbietet, lässt sich diskriminierendes Verhalten häufig nur schwer erkennen und damit das Nichtdiskriminierungsgebot nach Artikel 10 der Richtlinie 2002/19/EG nur schwer durchsetzen. Um potenziell diskriminierendes Verhalten aufzudecken und für größere Transparenz in Bezug auf

die Bereitstellung und die Qualität der regulierten Vorleistungsprodukte des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht auf den betreffenden Märkten zu sorgen, eignen sich am besten grundlegende Leistungsindikatoren. Im Sinne einer größeren Transparenz und zur Stärkung des Vertrauens in den Markt können die NRB den Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht und dritte Zugangsinteressenten über geeignete Branchenforen beim Abschluss einer detaillierten Vereinbarung über grundlegende Leistungsindikatoren unterstützen und dadurch sicherstellen, dass diese Indikatoren so geprüft und veröffentlicht werden, dass mit ihrer Hilfe potenziell diskriminierendes Verhalten frühzeitig erkannt werden kann. Die grundlegenden Leistungsindikatoren beziehen sich auf die wichtigsten Tätigkeiten im Bereitstellungszyklus und erstrecken sich auf all seine Phasen, d. h. auf Bestellung, Lieferung bzw. Bereitstellung von Diensten, die Dienstqualität, einschließlich Mängel und Mängelbehebungsfristen, sowie auf den Wechsel zwischen verschiedenen regulierten Vorleistungen durch Zugangsinteressenten.

##### **Dienstumfangvereinbarungen und Dienstumfangsgarantien**

- (24) Die grundlegenden Leistungsindikatoren sollten durch Dienstumfangvereinbarungen (SLA) und Dienstumfangsgarantien (SLG) ergänzt werden, um die vollständige Einhaltung des Nichtdiskriminierungsgebots zu gewährleisten. Mit der Auferlegung von SLA wird sichergestellt, dass Zugangsinteressenten die vereinbarte Dienstqualität erhalten, während sich entsprechende SLG abschreckend auf diskriminierendes Verhalten auswirken. Die NRB sollten in die Ausarbeitung der SLA eng einbezogen werden und beispielsweise die vom Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht ausgearbeiteten SLA im Rahmen des Standardangebots genehmigen.

#### **KOSTENRECHNUNGSMETHODE**

##### **Die empfohlene Kostenrechnungsmethode**

- (25) Eine Kostenrechnungsmethode ist geeignet, die Ziele des Rechtsrahmens zu erfüllen, wenn sie zu Zugangsentgelten führt, die so weit wie möglich die Entgelte replizieren, die auf einem Markt zu erwarten sind, auf dem echter Wettbewerb herrscht. Eine solche Kostenrechnungsmethode sollte von einem modernen effizienten Netz ausgehen, zur Vermeidung erheblicher Schwankungen und Schocks die Notwendigkeit dauerhaft stabiler und vorhersehbarer Kupferleitungspreise auf der Vorleistungsebene widerspiegeln, um eine gute Investitionsgrundlage zu bilden, und auf der Vorleistungsebene kostenorientierte Kupferleitungspreise als Kupferanker für NGA-Dienste generieren können sowie in geeigneter und konsequenter Weise die Auswirkungen der infolge des Übergangs von Kupferleitungs- zu NGA-Netzen rückläufigen Nutzung der Kupferleitungsnetze berücksichtigen, indem sie einen künstlichen Anstieg der Vorleistungsentgelte für den Zugang zu Kupferleitungsnetzen vermeidet, zu dem es aufgrund der Umstellung von Kunden auf das NGA-Netz des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht sonst käme.

- (26) Ein wesentlicher Grundsatz einer Kostenrechnungsmethode ist die Kostendeckung. Sie stellt sicher, dass ein effizienter Betreiber die ihm entstandenen Kosten decken und eine angemessene Rendite auf das investierte Kapital erzielen kann.
- (27) Eine Kostenrechnungsmethode, von der das geeignete Signal für den Bau bzw. den Kauf von Kapazitäten ausgeht, schafft ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Gewährleistung eines effizienten Markteintritts und ausreichenden Anreizen für Investitionen in NGA-Netze, insbesondere für deren Aufbau, und damit auch für neue, schnellere und qualitativ hochwertigere Breitbanddienste.
- (28) Die empfohlene Kostenrechnungsmethode sollte Transparenz und Kohärenz innerhalb der EU gewährleisten. Sie sollte zudem sicherstellen, dass nationale Besonderheiten ihren Niederschlag in einem kohärenten Modellierungsansatz finden.
- (29) Bei der Festsetzung der Preise für die regulierten Vorleistungszugangsdienste wird die Bottom-up-Methode der langfristigen Zusatzkosten („BU LRIC+“) diesen Zielen am besten gerecht. Diese Methode modelliert das zusätzliche Kapital (einschließlich versunkener Kosten) und die von einem hypothetischen effizienten Betreiber bei der Bereitstellung aller Zugangsdienste zu tragenden Betriebskosten zuzüglich eines Aufschlags zur Deckung der gemeinsamen Kosten. Daher ermöglicht die BU-LRIC+-Methode die Deckung der einem effizienten Betreiber entstehenden Gesamtkosten.
- (30) Bei der BU-LRIC+-Methode werden die aktuellen Kosten, die einem effizienten Netzbetreiber beim Aufbau eines modernen Netzes, das in der Lage ist, alle geforderten Dienste anzubieten, heute entstehen, vorausschauend berechnet (etwa auf der Grundlage moderner Technik und der erwarteten Nachfrage). Damit gehen von der BU-LRIC+-Methode richtige und wirkungsvolle Signale für den Markteintritt aus.
- (31) Stehen Kabelfernsehnetze, Glasfaserleitungen (FTTx) und — in geringerem Umfang — Mobilfunknetze, insbesondere LTE-Mobilfunknetze (*Long Term Evolution*), mit Kupferleitungsnetzen im Wettbewerb, reagieren Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf diese Herausforderung mit einer Modernisierung ihrer Kupferleitungsnetze, die sie schrittweise durch NGA-Netze ersetzen. Da heutzutage kein Betreiber mehr ein reines Kupferleitungsnetz aufbauen würde, werden mit der BU-LRIC+-Methode die aktuellen Kosten für den Aufbau eines modernen und effizienten NGA-Netzes kalkuliert.
- (32) Ein solches effizientes NGA-Netz würde, abhängig von den nationalen Gegebenheiten, ganz oder teilweise aus optischen Elementen bestehen und sollte es ermöglichen, die Ziele der Digitalen Agenda für Europa in Bezug auf Bandbreite sowie Versorgungs- und Verbreitungsgrad zu verwirklichen.
- (33) Bei der Bewertung der Anlagen eines solchen NGA-Netzes zu aktuellen Kosten lassen sich der zugrunde liegende Wettbewerbsprozess und vor allem die Replizierbarkeit der Anlagen am besten darstellen.
- (34) Anders als bei solchen Anlagen wie technischen Ausrüstungen und Übertragungsmedien (beispielsweise Glasfaser), sind bauliche Anlagen (beispielsweise Schächte, Gräben und Pfähle) eher nicht replizierbar. Angesichts des technologischen Wandels, des Wettbewerbniveaus und der Nachfrage der Endkunden ist nicht damit zu rechnen, dass alternative Betreiber eine parallele bauliche Infrastruktur aufbauen können, zumindest dort nicht, wo bereits bestehende bauliche Infrastrukturen für den Aufbau eines NGA-Netzes wiederverwendet werden können.
- (35) In der empfohlenen Kostenrechnungsmethode wird die regulatorische Kapitalbasis (RAB), die den wiederverwendbaren baulichen Altanlagen entspricht, mit den aktuellen Kosten veranschlagt, unter Berücksichtigung der bereits abgelaufenen Nutzungsdauer, also der Kosten, die vom regulierten Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht bereits wieder hereingeholt wurden. Von diesem Ansatz gehen Signale für Bau- bzw. Kaufentscheidungen für den Markteintritt eines effizienten Betreibers aus, wodurch die Gefahr einer Kostenüberdeckung für die bereits vorhandene, wiederverwendbare baulichen Infrastruktur gebannt wird. Eine Kostenüberdeckung ließe sich im Hinblick auf einen effizienten Markteintritt und die Aufrechterhaltung von Investitionsanreizen nicht rechtfertigen, da die Bau-Option für diese Anlagenkategorie wirtschaftlich nicht tragfähig wäre.
- (36) Die Berechnung der aktuellen Kosten für die regulatorische Kapitalbasis, die den wiederverwendbaren baulichen Altanlagen entspricht, sollte nach der Indexierungsmethode erfolgen. Dieser Methode wird wegen ihrer Umsetzbarkeit, Belastbarkeit und Transparenz der Vorzug gegeben. Sie stützt sich auf die historischen Daten zu den Ausgaben, zur kumulierten Abschreibung und zur Veräußerung von Anlagen, soweit diese aus der regulatorischen Buchführung des regulierten Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht und seinen gesetzlich vorgeschriebenen Jahresabschlüssen hervorgehen, sowie auf einen öffentlich zugänglichen Preisindex, wie beispielsweise den veröffentlichten Einzelhandelspreisindex.
- (37) Daher würde die anfängliche regulatorische Kapitalbasis, die den wiederverwendbaren baulichen Altanlagen entspricht, als regulatorischer Buchwert festgesetzt — ohne kumulierte Abschreibung zum Zeitpunkt der Berechnung — und mit einem geeigneten Preisindex, beispielsweise dem Einzelhandelspreisindex, indiziert.
- (38) Die anfängliche regulatorische Kapitalbasis würde weiterhin festgelegt bleiben und von einem zum nächsten Regulierungszeitraum übertragen werden. Mit der Festlegung der regulatorischen Kapitalbasis wird sichergestellt, dass eine nicht replizierbare, wiederverwendbare bauliche Altanlage nach ihrer vollständigen Abschreibung nicht mehr in die regulatorische Kapitalbasis einfließt und damit für den Zugangsinteressenten keine Kosten darstellt, ebenso wenig wie sie für den Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht ein Kostenfaktor ist. Ein solcher Ansatz würde darüber hinaus eine angemessene Vergütung für den Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht darstellen und gleichzeitig diesem sowie Zugangsinteressenten langfristig Rechtssicherheit bieten.

- (39) Da Kunden mehr und mehr auf Kabelfernsehen, Glasfaser bzw. mobile Netze umstellen, gibt es immer weniger beschaltete Kupferleitungen. Werden sowohl Kupferleitungs- als auch NGA-Zugangsprodukte in einem einzigen effizienten NGA-Netz modelliert, wird der inflationäre Volumeneffekt aufgehoben, der bei der Modellierung eines reinen Kupferleitungsnetzes entsteht, wenn die Fixkosten für das Netz auf immer weniger beschaltete Kupferleitungen verteilt werden. So lässt sich mit dem Aufbau von NGA-Netzen und der Umstellung auf diese Netze das Verkehrsvolumen schrittweise vom Kupferleitungsnetz zu den NGA-Netzen übertragen. Nur bei Verlagerung von Verkehrsaufkommen auf andere, im Kostenrechnungsmodell nicht enthaltene Infrastrukturen (z. B. Kabelfernsehen, Mobilfunk) wird es zu einem Anstieg der Kosten je Leistungseinheit kommen.
- (40) Ausgehend vom Grundsatz der Technologieneutralität und angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten benötigen die NRB einen gewissen Spielraum für die Modellierung eines solch modernen und effizienten NGA-Netzes. Daher sind für das NGA-Netz die unterschiedlichsten Zugangstechnologien und Netztopologien denkbar, die Betreibern für den Ausbau des NGA-Netzes zur Verfügung stehen.
- (41) Als modernes und effizientes NGA-Netz können ein FTTH-Netz, ein FTTC-Netz oder eine Kombination aus beiden gelten. Bei diesem Ansatz sollten die für das NGA-Netz kalkulierten Kosten so bereinigt werden, dass sie die unterschiedlichen Merkmale eines Kupferleitungsnetzes berücksichtigen. Hierfür muss die Kostendifferenz zwischen einem NGA-Zugangsprodukt und einem reinen Kupferleitungszugangsprodukt geschätzt werden, indem für das NGA-Modell die entsprechenden netztechnischen Anpassungen vorgenommen werden, um das Entgelt für den Zugang zu den Kupferleitungen auf der Vorleistungsebene festlegen zu können. Bei der Festsetzung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer der Anlagen in einem modellierten FTTC-Netz sollten die NRB die zu erwartenden Technologie- und Netzentwicklungen der unterschiedlichen Netzkomponenten berücksichtigen.
- (42) In den Fällen, in denen sich die Topologie des NGA-Netzes von der des Kupferleitungsnetzes so stark unterscheidet, dass netztechnische Anpassungen des NGA-Modells nicht machbar sind, könnten die NRB die Kosten der Kupferleitungen durch ein überlagerndes NGA-Modell ermitteln, sofern beide parallelen Netze (Kupfer- und FTTH-/FTTC-Glasfasernetz) in gewissem Umfang die gleiche bauliche Infrastruktur teilen. Bei diesem Ansatz würde der inflationäre Volumeneffekt für die baulichen Anlagen neutralisiert, da sich die modellierten Kupferleitungs- und Glasfasernetze die gleichen baulichen Anlagen teilen. Damit würden die Kosten je Leistungseinheit dieser Anlagen, die den größten Teil der Kosten in einem Zugangsnetz ausmachen, unverändert bleiben.
- muss die Übergangsfrist lang genug sein. Da die NRB die empfohlene Kostenrechnungsmethode auch umsetzen muss und die Betreiber ihre Geschäftspläne entsprechend anpassen müssen, erscheint eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2016 als angemessen. Die NRB müssen die Kostenrechnungsmodelle für die Berechnung der Vorleistungsentgelte für den Zugang zum Kupferleitungsnetz nicht beibehalten, wenn die betreffenden Dienste keiner Vorabregulierung der Entgelte unterliegen, weil sie beispielsweise nicht nachgefragt werden.
- (44) Gemäß dem Grundsatz der regulatorischen Transparenz und Vorhersehbarkeit und im Hinblick auf die notwendige Preisstabilität legt die Kommission eine Preisspanne fest, innerhalb der sie — bei Anwendung der empfohlenen Kostenrechnungsmethode — von einem Rückgang der durchschnittlichen monatlichen Mietentgelte für den vollständig entbündelten Zugang zum Kupferleitungs-Teilnehmeranschluss in der EU (ohne Steuern) ausgeht.
- (45) Der wichtigste Zweck dieser Preisspanne besteht darin, den NRB bei der Anwendung der Kostenrechnungsmethode eine Orientierung zu geben, damit das übergeordnete Ziel der Empfehlung — Stabilität und Vorhersehbarkeit der Zugangsentgelte für Kupferleitungen — erreicht wird. Liegen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Empfehlung die regulierten monatlichen Zugangsentgelte für Kupferteilnehmeranschlüsse in bestimmten Mitgliedstaaten außerhalb dieser Spanne, sollten die NRB, die entschieden haben, die empfohlene Kostenrechnungsmethode in diesen Mitgliedstaaten anzuwenden, dies so bald wie möglich tun. Es liegt in ihrem Ermessen zu entscheiden, inwieweit die empfohlene Kostenrechnungsmethode es erforderlich macht, die Entgelte bis zum 31. Dezember 2016 schrittweise anzupassen — dies gilt vor allem für die Mitgliedstaaten, in denen die Zugangsentgelte derzeit nicht kostenorientiert sind und die Preisanpassung damit umfangreicher ausfallen dürfte. Um jegliche Zweifel auszuräumen, sei darauf hingewiesen, dass diese Empfehlung von den NRB nicht verlangt, Zugangsentgelte innerhalb der Preisspanne aufzuerlegen, wenn die NRB die empfohlene Kostenrechnungsmethode oder die Methode gemäß Nummer 40 anwenden.
- (46) Zugangsentgelte gelten als stabil, selbst wenn sie sich nominal in eine Richtung verändern. Solche Schwankungen sollten in dem betreffenden Zeitraum jedoch nicht erheblich sein, so dass die Entgelte vorhersehbar bleiben.
- (47) Im Einklang mit den Grundsätzen der regulatorischen Transparenz und Vorhersehbarkeit sowie im Hinblick auf die notwendige Preisstabilität können auch andere als die empfohlene Kostenrechnungsmethode, die derzeit Anwendung finden, die in Nummer 40 genannten Bedingungen erfüllen. Die Anwendung dieses Grundsatzes auf einzelne Mitgliedstaaten sollte im Einzelfall beurteilt werden und bedarf einer frühzeitigen Bewertung im Zuge einer Mitteilung an die Kommission, das GEREK und andere NRB vor dem 31. Dezember 2016.

#### Umsetzung der Kostenrechnungsmethode

- (43) Zur Vermeidung unnötiger Störungen und im Sinne eines stabilen und transparenten Regulierungskonzepts

(48) Finanziell knapp ausgestattete nationale Regulierungsbehörden benötigen in Ausnahmefällen möglicherweise eine zusätzliche Übergangsfrist über das Jahr 2016 hinaus, um das empfohlene Kostenrechnungsmodell auszuarbeiten. Unter diesen Umständen sollte eine NRB die vorübergehende Festsetzung von Preisen anhand eines Vergleichswerts in Erwägung ziehen, der sich lediglich am Durchschnitt der Zugangsentgelte orientiert, die von den NRB unter Einhaltung dieser Empfehlung festgesetzt wurden. In der Übergangszeit können die betreffenden NRB das GEREK um praktische Unterstützung und Beratung bitten, um diesen Ressourcenmangel und insbesondere die Kosten der Umsetzung der empfohlenen Kostenrechnungsmethode bewältigen können.

#### NICHTAUFERLEGUNG REGULIERTER VORLEISTUNGSZUGANGSENTGELTE FÜR NGA-NETZE

(49) Angesichts der derzeitigen Unsicherheit bei der Nachfrage nach sehr leistungsfähigen Breitbanddiensten ist es zur Förderung effizienter Investitionen und Innovationen gemäß Artikel 8 Absatz 5 Buchstabe d der Richtlinie 2002/21/EG wichtig, dass Betreiber, die in NGA-Netze investieren, einen gewissen Spielraum bei den Preisen haben, um testen zu können, wie die Preise im Hinblick auf die Marktdurchdringung gestaltet sein müssen. Damit könnten sich Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht und Zugangsinteressenten gewissermaßen das Investitionsrisiko teilen, indem bei den Vorleistungsentgelten je nach Umfang des Engagements des Zugangsinteressenten differenziert wird. Dies könnte zu niedrigeren Preisen für langfristige Vereinbarungen mit Mengengarantien führen, da Zugangsinteressenten einige der Risiken tragen, die sich aus Unsicherheiten bei der Nachfrage ergeben. Darüber hinaus ist die Preisflexibilität auf der Vorleistungsebene notwendig, damit sowohl Zugangsinteressenten als auch die Endkundensparte des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Breitbandmarkt den Endkunden differenzierte Preise anbieten können, die es ihnen ermöglichen, besser auf deren Präferenzen einzugehen und die Vermarktung sehr leistungsfähiger Breitbanddienste zu fördern.

(50) Damit eine solche Preisflexibilität jedoch auf Märkten, auf denen ein Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht festgestellt wurde, nicht zu überhöhten Preisen führt, sollten in Einklang mit den Nummern 48 bis 57 flankierend zusätzliche Maßnahmen zum Schutz des Wettbewerbs ergriffen werden. Hierzu sollte die strengere Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung, d. h. EoI und technische Replizierbarkeit, durch eine garantierte wirtschaftliche Replizierbarkeit der nachgelagerten Produkte in Verbindung mit einer Preisregulierung der Vorleistungsprodukte für Kupferleitungsnetze ergänzt werden.

(51) Im Sinne der Transparenz und zur leichteren Überwachung der Entwicklung des Investitionsumfelds für NGA-Breitbandnetze sowie der Wettbewerbsbedingungen sollten die NRB die Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auffordern, ihnen regelmäßig aktuelle Informationen, auch über Investitions- und NGA-Ausbaupläne, zu übermitteln. Die Ergebnisse dieser Überwachung werden auch in den Überwachungsprozess des hierfür eigens

eingerrichteten und in Erwägungsgrund 69 genannten Sachverständigenetztes des GEREK und der Kommission einfließen.

(52) Angesichts der Vorteile, die sich unter diesen Umständen aus der Preisflexibilität ergeben, gelten — den empfohlenen Ansatz vorausgesetzt — die Entgelte für passive NGA-Vorleistungen oder nichtphysische oder virtuelle NGA-Vorleistungen mit gleichwertigem Funktionsumfang für den Vorleistungszugang als ausreichend eingeschränkt (d. h. preisbedingte Wettbewerbsprobleme gelten als wirksam gelöst), sofern i) der Infrastrukturwettbewerb oder ein Preisanker aus den kostenorientierten Vorleistungsentgelten für den Zugang zum Kupferleitungsnetz sich nachweislich hemmend auf den Endkundenpreis auswirkt; ii) in jenen Fällen, in denen keine Regulierung der Vorleistungsentgelte erfolgen sollte, die Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit durchgeführt wird und iii) die Verpflichtung besteht, auf EoI-Grundlage Vorleistungszugangsdienste zu erbringen. Anders ausgedrückt, sollten NRB keine regulierten Zugangsentgelte für NGA-Vorleistungen auferlegen, wenn der EoI-Ansatz Anwendung findet und sie der Auffassung sind, dass die vorstehend erläuterten Maßnahmen zur Sicherung des Wettbewerbs ergriffen wurden.

(53) Für aktive NGA-Vorleistungen gilt, dass ausreichende Maßnahmen zur Sicherung des Wettbewerbs vorliegen, wenn sich Zugangsinteressenten auf vorgelagerte Produkte auf dem Markt für den Zugang zu Netzinfrastrukturen verlassen können (beispielsweise ungebündelter oder virtuell ungebündelter Zugang), die auf EoI-Grundlage bereitgestellt werden, sofern sich die tatsächliche Verbreitung dieser vorgelagerten Produkte oder das Vorhandensein alternativer Infrastrukturen nachweislich dämpfend auf die Endkundenpreise auswirkt, so dass auf der Vorleistungsebene keine weiteren wettbewerbsichernden Maßnahmen notwendig sind.

(54) Der Nachweis einer derartigen Beschränkung der Endkundenpreise ist nicht aussagekräftig genug, um daraus schließen zu können, dass auf dem relevanten Vorleistungsmarkt wirksamer Wettbewerb herrscht und dass somit kein Betreiber über beträchtliche Marktmacht verfügt. Die Beschränkung der Endkundenpreise dürfte jedoch verhindern, dass der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf der Vorleistungsebene überhöhte Endkundenpreise festsetzt.

(55) Die Nichtauferlegung oder Aufhebung regulierter Vorleistungsentgelte für den Zugang zu NGA-Netzen gemäß den Nummern 48 und 49 lässt Maßnahmen unberührt, die ergriffen wurden, um unzureichenden Gewinnspannen zu begegnen, die festgestellt wurden bei einer Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit entsprechend der vorliegenden Empfehlung zwecks Wahrung des Wettbewerbs in Fällen, in denen dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht keine regulierten Vorleistungsentgelte auferlegt werden sollten.

- (56) Für den Fall, dass sich das vom Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht über das herkömmliche Zugangsnetz angebotene Produkt nachweislich nicht länger hemmend auf den Endkundenpreis des NGA-Produkts auswirkt (etwa bei einer Abschaltung der Kupferleitung), könnte es grundsätzlich durch ein NGA-Produkt ersetzt werden, das über die gleichen Produktmerkmale verfügt. Es ist jedoch nicht vorgesehen, dass solche NGA-Vergleichsprodukte (NGA-Anker) in naher Zukunft oder noch vor 2020 verlangt werden.
- (57) Das Verfahren zur Umsetzung des EoI-Ansatzes sollte nach Anhörung der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht und interessierter Kreise von den NRB festgelegt werden. Teil der verabschiedeten Maßnahme sollte ein detaillierter Fahrplan sein, in dem die wichtigsten Zwischenziele für die vollständige Umsetzung des EoI-Ansatzes in Bezug auf die relevanten Zugangsprodukte festgelegt sind.
- (58) Die verbindliche Zusage einer fristgerechten Umsetzung der Nichtdiskriminierungsmaßnahmen dürfte bereits vor der vollständigen Umsetzung des Fahrplans den Wettbewerb in ausreichendem Umfang sichern und Preisflexibilität ermöglichen und sich so unmittelbar investitionsfördernd auswirken. Andererseits müssen die NRB hinsichtlich der Fristen für die Umsetzung der Preisflexibilität einen gewissen Ermessensspielraum haben, um den Wettbewerb zu sichern und um insbesondere das Risiko der Auflösung bestehender Zugangsvereinbarungen zu vermeiden.
- (59) Kommt der regulierte Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht seinen im Fahrplan festgelegten Verpflichtungen nicht nach, sollten die Konsequenzen abschreckende Wirkung haben. Insbesondere die Nichteinhaltung eines oder mehrerer Zwischenziele des Fahrplans sollte zu einer Umkehrung der Annahme führen, dass der EoI-Ansatz auferlegt wurde, wie in Nummer 51 dieser Empfehlung erläutert. Damit ist die Nichtdiskriminierungsvoraussetzung für die Nichtauferlegung oder Nichtbeibehaltung regulierter Vorleistungsentgelte für den Zugang zu NGA-Netzen nicht mehr erfüllt, was zur Folge haben sollte, dass die regulierten Zugangsentgelte wieder auferlegt werden oder die NRB ihre im Rechtsrahmen festgelegten Befugnisse wahrnehmen und Sanktionen auferlegen.
- (60) Wenn die Nichtdiskriminierungsverpflichtung nicht eingehalten wurde und daher regulierte Zugangsentgelte gemäß Nummer 54 erneut auferlegt werden, ohne dass die NRB hierfür eine neue Marktanalyse durchführen müssen, sollten derartige Konsequenzen bereits mit der ursprünglichen Maßnahme gemeldet worden sein, wobei sich die Marktdaten, auf die die NRB ihre ursprüngliche Marktanalyse gestützt hatte, nicht wesentlich geändert haben sollten. Die Tatsache, dass die Durchführung einer neuen Marktanalyse nicht verpflichtend ist, hat keinen Einfluss darauf, dass etwaige Änderungen der Abhilfemaßnahmen gemäß dem Verfahren nach Artikel 7 gemeldet werden müssen.
- (61) In den Fällen, in denen keine Regulierung der Vorleistungsentgelte erfolgen sollte, sollte die NRB zur Feststellung, ob alternative Zugangsinteressenten ein nachgelagertes Angebot des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht mit den regulierten Vorleistungen replizieren können, eine Prüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit durchführen.
- (62) Angesichts der mit Unsicherheiten behafteten aktuellen Nachfrage nach NGA-gestützten Endkundendiensten können Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht, deren NGA-Vorleistungen keinen regulierten Zugangsentgelten unterliegen, auf Preisstrategien für die Marktdurchdringung zurückgreifen, um die Endkundennachfrage nach diesen NGA-Endkundendiensten anzukurbeln. Mit der Prüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit soll in Kombination mit anderen Maßnahmen zur Sicherung des Wettbewerbs — wie dem EoI-Ansatz, der Prüfung der technischen Replizierbarkeit, einer nachweislichen Dämpfung der Endkundenpreise durch einen Kupferanker oder eine alternativen Infrastruktur — gewährleistet werden, dass Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht die Preisflexibilität nicht ausnutzen, um (potenzielle) Wettbewerber aus dem Markt auszuschließen. Die Leitlinien in Anhang II beziehen sich ausschließlich auf die Anwendung von Nummer 56.
- (63) Diese Prüfung erfolgt unbeschadet nachträglicher Preis-Kosten-Scheren-Tests, die gemäß dem Wettbewerbsrecht von der Kommission und/oder den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt werden. Darüber hinaus können die NRB auch regulierte Vorleistungen vorab einem Preis-Kosten-Scheren-Test unterziehen, um sicherzustellen, dass die Vorleistungszugangsentgelte für Kupferzugangsprodukte den Wettbewerb auf der Endkundenebene nicht behindern, oder um eine angemessene wirtschaftliche Spanne zwischen den verschiedenen Zugangsleistungen für das Kupferleitungsnetz zu gewährleisten. Angesichts der Marktreife und der im Allgemeinen auf die Vorleistungen für Kupferleitungen anwendbaren Kostenorientierung sollten allerdings für bereits vorhandene Leistungen für Kupferleitungsnetze keine Niedrigpreisstrategien für die Marktdurchdringung in Betracht gezogen werden.
- (64) Die NRB sollten dafür sorgen, dass die Spanne zwischen dem Endkundenpreis des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht und dem Entgelt für die NGA-Vorleistungen die nachgelagerten Zusatzkosten und einen angemessenen Prozentsatz der gemeinsamen Kosten abdeckt. Wenn dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht keine Regulierung der Vorleistungsentgelte für NGA-Vorleistungen auferlegt werden sollte und wenn im Einklang mit dieser Empfehlung zusätzliche Maßnahmen zur Sicherung des Wettbewerbs ergriffen werden, lässt sich ein Mangel an wirtschaftlicher Replizierbarkeit damit nachweisen, dass die eigene nachgelagerte Endkundensparte des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht mit dem Preis nicht rentabel wirtschaften kann, der von vorgelagerten Geschäftsbereichen des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht seinen Wettbewerbern in Rechnung gestellt wird (Test des gleich effizienten Wettbewerbers, „EEO-Test“). Die Verwendung des EEO-Standards ermöglicht es den NRB, dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht Anreize zu geben, in NGA-Netze zu investieren und innovative NGA-Dienste anzubieten.



- (65) Falls besondere Marktumstände vorliegen, weil beispielsweise ein Markteintritt oder eine Marktausweitung in der Vergangenheit gescheitert waren, können die NRB größenabhängige Anpassungen bei den Kosten des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht vornehmen, damit eine realistische Aussicht auf wirtschaftliche Replizierbarkeit gegeben ist. In solchen Fällen sollte die von der NRB festgestellte hinreichend effiziente Betriebsgröße nicht von derjenigen in einer Marktstruktur mit einer ausreichenden Zahl geeigneter Betreiber abweichen, um einen effektiven Wettbewerb zu gewährleisten.
- (66) Die NRB sollte in ihrer nach einer Marktanalyse verabschiedeten Maßnahme das Verfahren und die Parameter darlegen und bekannt machen, die sie bei einer Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit anwenden wird. Die NRB kann die Prüfung vor Veröffentlichung eines neuen Endkundenangebots durch den Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht durchführen, wenn sie es für angemessen hält, die Prüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit und die Prüfung der technischen Replizierbarkeit zeitlich aufeinander abzustimmen, sofern diese ebenfalls vor der Veröffentlichung des Angebots durchgeführt wird. Die NRB muss die Prüfung nicht bei jedem einzelnen neuen Endkundenangebot durchführen, sondern nur bei den von ihr zu ermittelnden Flaggshipprodukten. Eine NRB kann die Prüfung auf eigene Initiative hin durchführen, beispielsweise in der Anfangsphase der Umsetzung einer Maßnahme, die für NGA-Netze Preisflexibilität gewährt, insbesondere dann, wenn in der Vergangenheit regulierte Vorleistungszugangsentgelte auferlegt worden waren, oder als Reaktion auf veränderte Marktstrukturen, etwa infolge technologischer Entwicklungen.
- (67) Die im Voraus von der NRB festgelegte Prüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit sollte angemessen detailliert sein und eine Mindestanzahl relevanter Parameter beinhalten, um die Vorhersehbarkeit und die notwendige Transparenz für Betreiber zu gewährleisten. Die NRB sollten im Rahmen eines zukunftsorientierten Ansatzes eine LRIC+-Methode unter Berücksichtigung der geprüften nachgelagerten Kosten des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht anwenden — da diese bei der Bereitstellung dieser Endkundenprodukte im fraglichen Marktprüfungszeitraum am stärksten ins Gewicht fallen — und die Marge bewerten, die zwischen den wichtigsten Endkundenprodukten, einschließlich der Breitbanddienste (Flagshipprodukte), und den am meisten verwendeten oder ermittelten regulierten NGA-Zugangsleistungen erzielt wurde. Mit der Ausgestaltung der Prüfung, bei der die geprüften nachgelagerten Kosten des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht herangezogen werden und die nur auf die Flaggshipprodukte angewandt wird, soll sichergestellt werden, dass die NGA-Investitionen und die Wirkung der empfohlenen Preisflexibilität durch diese Sicherheitsmaßnahme nicht eingeschränkt werden. Um eine Quersubventionierung zwischen verschiedenen Produkten in einem Bündel oder Portfolio auszuschließen, sollten die NRB die Prüfung nur auf einer Ebene durchführen, d. h. zwischen den Endkundendiensten und den wichtigsten NGA-Zugangsleistungen für Zugangsinteressenten (z. B. für den Glasfaser-Zugang zum Verteiler, virtuelle Entbündelung). Allerdings kann eine neue NGA-Zugangsleistung mit der Zeit an Bedeutung gewinnen (beispielsweise Glasfaser-Entbündelung am ODF), weshalb die Prüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit unter Bezug auf diese neue Leistung durchgeführt werden sollte, statt in Bezug auf die ursprünglich am meisten in Anspruch genommene Leistung. Sollten sich aufgrund der nationalen Wettbewerbssituation im Hinblick auf die in Anspruch genommenen NGA-Zugangsleistungen (etwa in ländlichen und dicht besiedelten Gebieten) Unterschiede zwischen geografischen Gebieten ergeben, sollten die NRB die Prüfungen an die jeweils wichtigsten Leistungen anpassen.
- (68) Möglicherweise können die NRB auf dem gesamten abgegrenzten Markt keine der vorstehend genannten Wettbewerbsbeschränkungen feststellen. Für den Fall, dass die NRB nicht zu dem Ergebnis gelangen, dass die unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen langfristig stabil sind, so dass sie die Abgrenzung nationaler Teilmärkte rechtfertigen könnten, sollten die NRB trotzdem in Betracht ziehen, auf unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen zu reagieren, und differenzierte Abhilfemaßnahmen auferlegen, indem sie beispielsweise die Regulierung der Vorleistungsentgelte nur für die Gebiete aufheben, in denen die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung des Wettbewerbs festgelegt werden können. Gelangt eine NRB zu der Auffassung, dass der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht durch die Wettbewerbs- und Regulierungsbedingungen in seiner Preisfestsetzung hinreichend eingeschränkt wird, kann sie in Anwendung des Rechtsrahmens von der Preisregulierung Abstand nehmen. Die Durchführung einer funktionellen oder freiwilligen Trennung gemäß Artikel 13a oder Artikel 13b der Richtlinie 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie) sollte bei der Beurteilung, ob der Verzicht auf eine Entgeltregulierung bei Netzen der nächsten Generation angemessen ist, gebührend berücksichtigt werden.
- (69) Das GEREK und die Kommission sind übereingekommen, die Umsetzung dieser Empfehlung genau zu verfolgen und hierfür eigens ein Netz von Sachverständigen der Kommission und des GEREK einzusetzen, das die praktischen Auswirkungen der Empfehlung — insbesondere auf die Investitionsbereitschaft, den Wettbewerb und die Endkundenpreise — überwachen und die NRB je nach Bedarf weiter beraten soll. Dies sollte dazu beitragen, etwaige unbeabsichtigte Auswirkungen zeitnah und gemeinsam zu beheben. Dieses eigens eingerichtete Sachverständigennetz stützt sich auf die Zusammenarbeit der NRB bezüglich der in Nummer 55 genannten aktuellen Informationen über die Investitions- und NGA-Ausbaupläne der Betreiber —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

#### ZIEL UND GELTUNGSBEREICH

1. Diese Empfehlung dient der Verbesserung der für die Förderung eines wirksamen Wettbewerbs, den Ausbau des Binnenmarkts für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste und die Förderung von Investitionen in die Zugangsnetze der nächsten Generation (NGA) notwendigen Bedingungen. Sie trägt in technologieneutraler Weise dazu bei, die übergeordneten Ziele der Strategie Europa 2020 zu erreichen, nämlich Wachstum und Beschäftigung zu steigern, die Innovation zu fördern sowie letztlich effizientere digitale Dienstleistungen für die Endnutzer in der Union bereitzustellen und die digitale Integration voranzubringen.

Außerdem dient sie der Stärkung der Rechtssicherheit und einer besseren Vorhersehbarkeit der Regulierung im Hinblick auf die langfristigen Zeiträume bei Investitionen in NGA-Netze.

2. Wenn nationale Regulierungsbehörden im Zuge der Marktanalysen gemäß Artikel 15 und Artikel 16 Absatz 4 der Richtlinie 2002/21/EG feststellen, dass auf einem in Nummer 5 genannten Markt kein wirksamer Wettbewerb herrscht, und Unternehmen ermitteln, die allein oder gemeinsam über beträchtliche Macht auf diesem Markt verfügen, müssen sie solchen Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht nötigenfalls geeignete Verpflichtungen zur Nichtdiskriminierung bei der Zusammenschaltung und/oder beim Zugang gemäß Artikel 10 der Richtlinie 2002/19/EG sowie zur Preiskontrolle und Kostenrechnung, insbesondere Kostenorientierung, gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2002/19/EG auferlegen.
3. Diese Empfehlung betrifft die Anwendung solcher Verpflichtungen und beinhaltet ein gemeinsames Konzept für die Förderung ihrer einheitlichen und wirksamen Umsetzung in Bezug auf herkömmliche Netze und NGA-Netze, soweit diese die Bereitstellung von Breitbanddiensten erlauben.
4. Diese Empfehlung enthält weitere Leitlinien in Bezug auf die durch die Empfehlung 2010/572/EU festgelegten Regulierungsgrundsätze, insbesondere die Bedingungen, unter denen eine Regulierung der Vorleistungszugangsentgelte erfolgen oder nicht erfolgen sollte.
5. Die in dieser Empfehlung dargelegten Grundsätze finden Anwendung auf die in der Empfehlung 2007/879/EG genannten Vorleistungsmärkte für den Zugang zu Netzinfrastrukturen (Markt 4) und für den Breitbandzugang (Markt 5) oder sonstige für eine Vorabregulierung in Frage kommende Märkte, die von den NRB im Zuge der Marktanalyse ermittelt werden, sofern sie die obigen Märkte ersetzen und die gleichen Netzebenen abdecken. Dies umfasst u. a. i) den Zugang zur baulichen Infrastruktur, ii) den entbündelten Zugang zu Kupferleitungs- und Glasfaser-Teilnehmeranschlüssen, iii) den entbündelten Zugang zum Kupferkabelverzweiger, iv) den nichtphysischen oder virtuellen Netzzugang und v) den Vorleistungsbreitbandzugang (Bitstromdienste) über Kupferleitungs- und Glasfasernetze (einschließlich ADSL, ADSL2+, VDSL, Ethernet usw.).

#### BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

6. Für die Zwecke dieser Empfehlung gelten die Begriffsbestimmungen der Richtlinien 2002/21/EG und 2002/19/EG sowie der Empfehlung 2010/572/EU. Darüber hinaus gelten folgende Begriffsbestimmungen:
  - a) „Bottom-up-Modellierung“ ist ein Ansatz, bei dem ausgehend von der erwarteten Nachfrage in Bezug auf Teilnehmer und Verkehr ein Kostenmodell entwickelt wird. Zu diesem wird dann das effiziente Netz modelliert, das erforderlich ist, um die erwartete Nachfrage zu

decken, wobei die entsprechenden Kosten nach einem theoretischen Netzmodell abgeschätzt werden, um die Kosten zu berechnen, die in einem effizienten Netz entstehen, in dem die neueste, in großen Netzen eingesetzte Technik verwendet wird.

- b) „Gemeinsame Kosten“ sind geteilte Kosten, die durch gemeinsam erzeugte Produkte und Dienste entstehen und keinem einzelnen Produkt oder Dienst allein zuzuordnen sind.
- c) „Kupferanker“ ist ein kostenorientiertes Kupferleitungszugangsprodukt auf der Vorleistungsebene, das die NGA-Preise insofern beschränkt, als die Preisbildung bei NGA-Diensten von der Bereitschaft der Verbraucher abhängt, für die zusätzlichen Kapazitäten oder Funktionen zu bezahlen, die ein NGA-gestütztes Endkundenprodukt im Vergleich zu einem kupferleitungsgestützten Endkundenprodukt bietet.
- d) „Aktuelle Kosten“ sind Kosten, die sich aus der Bewertung einer Anlage zu ihren Wiederbeschaffungskosten ergeben, d. h. den Kosten für ihre Ersetzung durch entweder die gleiche Anlage oder eine andere Anlage mit ähnlichen Leistungsmerkmalen unter Berücksichtigung der Abnutzung und der Effizienz.
- e) „Abschreibungsmethoden“ sind Methoden, mit denen der Wert einer Anlage auf deren gesamte Lebensdauer verteilt wird, wodurch für deren Eigentümer das Profil der zu berücksichtigenden Erträge im jeweiligen Zeitraum beeinflusst wird.
- f) „Nachgelagerte Kosten“ sind die Kosten des Endkundengeschäfts, einschließlich Vermarktung, Kundenakquisition, Abrechnung, sowie andere Netzkosten, die zusätzlich zu den Netzkosten anfallen, die bereits in dem auf der Vorleistungsebene erbrachten Zugangsdienst enthalten sind.
- g) „Gleichwertigkeit des Inputs (EoI)“ bedeutet, dass internen wie dritten Zugangsinteressenten Dienstleistungen und Informationen zu denselben Bedingungen, einschließlich Preis und Dienstqualität, innerhalb derselben Fristen, unter Verwendung derselben Systeme und Prozesse und mit gleicher Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit bereitgestellt werden. Die Gleichwertigkeit des Inputs nach dieser Definition gilt für Zugangsprodukte, zugehörige Dienste und Hilfsdienste, die erforderlich sind, um die Vorleistungen für interne und dritte Zugangsinteressenten zu erbringen.
- h) „Gleichwertigkeit des Outputs (EoO)“ bedeutet, dass den Zugangsinteressenten Vorleistungen bereitgestellt werden, die in Bezug auf Funktionsumfang und Preis jenen vergleichbar sind, die der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht seinen eigenen nachgeordneten Unternehmen intern — wenn auch möglicherweise mit unterschiedlichen Systemen und Prozessen — zur Verfügung stellt.

- i) „Zusatzkosten“ sind die Kosten, die im direkten Zusammenhang mit der Produktion einer zusätzlichen gewerblichen Leistung anfallen, d. h. die zusätzlichen Kosten, die durch die Erbringung einer Dienstleistung im Vergleich zur Nichterbringung dieser Dienstleistung entstehen, wenn alle anderen Produktionstätigkeiten unverändert bleiben.
- j) „Grundlegende Leistungsindikatoren“ (KPI) sind Indikatoren, die das Leistungsniveau bei der Erbringung der relevanten Vorleistungsdienste erfassen.
- k) „Langfristige Zusatzkosten (LRIC)“ sind die zusätzlichen Kosten in einem bestimmten Zeitraum, in dem alle Produktionsfaktoren, einschließlich der Anlagegüter, infolge von Nachfrageänderungen, die auf eine veränderte Produktionsmenge oder -struktur zurückgehen, variabel sind. Alle Investitionen gelten daher als variable Kosten.
- l) „Aufschlag“ ist der Betrag, der den Zusatzkosten einer bestimmten Dienstleistung hinzugerechnet wird, um die gemeinsamen Kosten mittels Verteilung auf all jene Dienstleistungen zuzuordnen und zu decken, für die diese gemeinsamen Kosten relevant sind.
- m) „Neues Endkundenangebot“ ist ein neues, an Endkunden gerichtetes Dienstleistungsangebot oder Dienstpaket, das ein Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf der Grundlage bereits bestehender oder neuer regulierter Vorleistungen bereitstellt.
- n) „NGA-Vorleistungsebene“ ist eine Netzebene, auf der den Zugangsinteressenten in einem NGA-Netz Zugang gewährt wird und mehrere Vorleistungen erbracht werden können. Die auf dieser Netzebene angebotenen Vorleistungszugangsprodukte können aktive Vorleistungen wie Glasfaser-Bitstromzugang, passive Vorleistungen wie der entbundelte Zugang zum Glasfaseranschluss am optischen Verteilerknoten (ODF), Straßenverteiler oder Konzentrationspunkt oder auch nichtphysische oder virtuelle Vorleistungen mit einem den passiven Vorleistungen gleichwertigen Funktionsumfang sein.
- o) „Nicht wiederverwendbare bauliche Anlagen“ sind für Kupferleitungsnetze genutzte bauliche Anlagen, die nicht für den Ausbau eines NGA-Netzes weitergenutzt werden können.
- p) „Regulatorischer Buchwert“ ist der in der geprüften regulatorischen Buchführung eines Unternehmens verzeichnete Wert einer Anlage, der deren tatsächliche Nutzung und Lebensdauer berücksichtigt, die üblicherweise die im gesetzlichen Jahresabschluss angegebene Dauer übersteigt und der technischen Lebensdauer eher entspricht.
- q) „Regulatorische Kapitalbasis (RAB)“ ist der gesamte Kapitalwert des Anlagevermögens, auf dessen Grundlage die Kosten der regulierten Dienste berechnet werden.
- r) „Wiederverwendbare bauliche Anlagen“ sind für Kupferleitungsnetze genutzte bauliche Anlagen, die für den Ausbau eines NGA-Netzes weitergenutzt werden können.
- s) „Dienstumfangvereinbarungen (SLA)“ sind gewerbliche Vereinbarungen, in denen sich der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht verpflichtet, den Zugang zu Vorleistungsdiensten in einer bestimmten Dienstqualität zu gewähren.
- t) „Dienstumfangsgarantien (SLG)“ sind Bestandteil von Dienstumfangvereinbarungen (SLA) und geben die Höhe der Entschädigung an, die der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht zahlen muss, falls er bestimmte Vorleistungsdienste in einer geringeren Qualität bereitstellt als in der Dienstumfangvereinbarung (SLA) festgelegt.
- u) „Vorleistungen“ sind Zugangsprodukte, die Zugangsinteressenten benötigen, um auf einem Endkundenmarkt Breitbanddienste für Endnutzer bereitzustellen; sie bestehen aus einem aktiven oder passiven Zugangsprodukt oder einem virtuellen Zugangsprodukt mit einem den passiven Zugangsprodukten gleichwertigen Funktionsumfang. Vorleistungen können über bestehende Kupferleitungsnetze oder über NGA-gestützte Infrastrukturen erbracht werden.

#### ANWENDUNG EINER NICHTDISKRIMINIERUNGSVERPFLICHTUNG

##### Sicherung der Gleichwertigkeit des Zugangs

7. Der sicherste Weg, um eine wirksame Nichtdiskriminierung zu erreichen, ist die Anwendung der Gleichwertigkeit des Inputs (EoI), die gleiche Ausgangsbedingungen zwischen den nachgelagerten Unternehmen des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht, z. B. seiner Endkundensparte, und dritten Zugangsinteressenten gewährleistet und den Wettbewerb fördert. Kommen die NRB zu dem Schluss, dass es gemäß Artikel 16 Absatz 4 der Richtlinie 2002/21/EG und Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 2002/19/EG angemessen, verhältnismäßig und gerechtfertigt ist, Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht eine Nichtdiskriminierungsverpflichtung gemäß Artikel 10 der Richtlinie 2002/19/EG aufzuerlegen, sollten sie prüfen, ob es angemessen wäre, die Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht zur Erbringung der betreffenden Vorleistungen auf EoI-Grundlage zu verpflichten. Dabei sollten die NRB u. a. prüfen, ob die z. B. wegen der Umgestaltung bestehender Systeme verursachten Befolgungskosten durch die angestrebten Wettbewerbsvorteile aufgewogen werden. Ferner sollten die NRB in ihrer Verhältnismäßigkeitsprüfung u. a. folgende Erwägungen berücksichtigen: i) Zusatzkosten wegen Befolgung des EoI-Ansatzes, die beim Aufbau neuer Systeme wahrscheinlich niedrig sind, ii) den damit möglicherweise verknüpften Verzicht auf Festlegung regulierter Vorleistungszugangsentgelte in NGA-Netzen wie in Nummer 48 und 49 empfohlen, iii) den potenziell positiven Effekt, den die Anwendung des EoI-Ansatzes auf die Innovation und den Wettbewerb haben kann, iv) freiwillige Verpflichtungen seitens der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht, für Zugangsinteressenten Vorleistungen auf EoI-Grundlage zu erbringen, soweit solche freiwilligen Angebote den in dieser Empfehlung festgelegten Bedingungen genügen und v) Anzahl und Größe der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht.

8. Soweit es verhältnismäßig erscheint, sollte der EoI-Ansatz auf der bzw. den am besten geeigneten Stufe(n) der Wertschöpfungskette auf jene Vorleistungen angewandt werden, die der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht für seine eigenen nachgeordneten Unternehmen, z. B. seine Endkundensparte, erbringt, sofern gegenüber der NRB nach Einholung der Meinung von dritten Zugangsinteressenten nicht glaubhaft gemacht werden kann, dass keine hinreichende Nachfrage nach der fraglichen Vorleistung besteht.
9. Falls die Gleichwertigkeit des Inputs (EoI) unverhältnismäßig wäre, sollten die NRB dafür sorgen, dass der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht die Vorleistungen für Zugangsinteressenten auf der Grundlage der Gleichwertigkeit des Outputs (EoO) erbringt.
10. Die NRB sollten dafür sorgen, dass Zugangsinteressenten bei Auferlegung einer Nichtdiskriminierungsverpflichtung die einschlägigen Systeme und Prozesse mit der gleichen Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit wie die eigene nachgeordnete Endkundensparte des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht nutzen können.
- Gewährleistung der technischen Replizierbarkeit neuer Endkundenangebote des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht**
11. Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht, die einer Nichtdiskriminierungsverpflichtung unterliegen, sollten von den NRB dazu verpflichtet werden, für Zugangsinteressenten regulierte Vorleistungen zu erbringen, die es diesen tatsächlich ermöglichen, neue Endkundenangebote der nachgelagerten Endkundensparte des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht technisch zu replizieren, insbesondere wenn die Gleichwertigkeit des Inputs nicht vollständig umgesetzt wurde.
12. Zu diesem Zweck und zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen der nachgeordneten Endkundensparte des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht und dritten Zugangsinteressenten sollten die NRB dafür sorgen, dass interne und dritte Zugangsinteressenten — unbeschadet der geltenden Vorschriften über die Vertraulichkeit von Geschäftsgeheimnissen — Zugang zu denselben technischen und kommerziellen Informationen über die betreffenden regulierten Vorleistungen haben. Zu den einschlägigen Informationen gehören Angaben über neue regulierte Vorleistungen oder über Änderungen an bereits bestehenden regulierten Vorleistungen, die entsprechend den im Einzelfall festgelegten Vorlaufzeiten bereitzustellen sind.
13. Bei der Beurteilung der technischen Replizierbarkeit des neuen Endkundenangebots des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht sollten die NRB berücksichtigen, ob i) die entsprechenden Vorleistungen für Bestellung, Lieferung und Reparatur, die erforderlich sind, damit ein effizienter Betreiber seine eigenen Systeme und Prozesse im Hinblick auf eigene wettbewerbsfähige neue Endkundendienste entwickeln oder anpassen kann, mit einer angemessenen Vorlaufzeit, bevor der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht bzw. seine nachgeordnete Endkundensparte entsprechende eigene Endkundendienste anbietet, unter Berücksichtigung der in Anhang I dargelegten Faktoren zur Verfügung stehen und ii) entsprechende Dienstumfangvereinbarungen (SLA) und grundlegende Leistungsindikatoren (KPI) vorliegen.
14. Die erforderliche Prüfung der technischen Replizierbarkeit kann entweder von dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht oder von der NRB durchgeführt werden.
15. Führt der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht die Prüfung der technischen Replizierbarkeit selbst durch, sollte die NRB ihn dazu verpflichten, die Ergebnisse der Prüfung einschließlich aller Informationen vorzulegen, die erforderlich sind, um nachzuweisen, dass die technische Replizierbarkeit vollständig gewährleistet ist, wobei genügend Zeit vorzusehen ist, damit die NRB die Prüfungsergebnisse validieren kann und damit Zugangsinteressenten das betreffende Endkundenangebot entsprechend den in Anhang I angegebenen Parametern replizieren können.
16. Führt dagegen die NRB die Prüfung der technischen Replizierbarkeit durch, sollte sie den Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht dazu verpflichten, ihr die Einzelheiten der neuen Endkundenangebote, für die eine relevante regulierte Vorleistung genutzt wird, sowie alle für die Bewertung der Replizierbarkeit notwendigen Informationen rechtzeitig vor deren Markteinführung mitzuteilen. Diese Mitteilung muss so erfolgen, dass die NRB für die Durchführung der technischen Replizierbarkeitsprüfung und die Zugangsinteressenten für die Replizierung des betreffenden Endkundenangebots entsprechend den Parametern in Anhang I genügend Zeit haben.
17. Kommt die NRB zu dem Schluss, dass die technische Replizierbarkeit des neuen Endkundenangebots nicht gewährleistet ist, sollte sie den Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht dazu verpflichten, die relevante(n) regulierte(n) Vorleistung(en) so zu ändern, dass die technische Replizierbarkeit gewährleistet ist.
18. Kommt die NRB zu dem Schluss, dass der Wettbewerb durch ein technisch nicht replizierbares Endkundenangebot erheblich beeinträchtigt würde, sollte sie den Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht gemäß Artikel 10 der Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates <sup>(1)</sup> dazu verpflichten, die Bereitstellung des betreffenden Endkundenangebots solange einzustellen oder aufzuschieben, bis die Anforderung der technischen Replizierbarkeit erfüllt wird.
- ÜBERWACHUNG DER EINHALTUNG DER NICHTDISKRIMINIERUNGSVERPFLICHTUNGEN**
- Grundlegende Leistungsindikatoren**
19. Wenn die NRB dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht eine Nichtdiskriminierungsverpflichtung gemäß Artikel 10 der Richtlinie 2002/19/EG auferlegen, sollten sie

<sup>(1)</sup> Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 21).

- ihm auch die Verwendung grundlegender Leistungsindikatoren (*Key Performance Indicators*, KPI) vorschreiben, um die Einhaltung der Nichtdiskriminierungsverpflichtung effektiv überwachen zu können.
20. Die KPI sollten die Leistung zumindest in Bezug auf folgende Hauptelemente der Erbringung regulierter Vorleistungsdienste erfassen:
- Bestellprozess,
  - Dienstleistungserbringung,
  - Dienstqualität, einschließlich Mängeln,
  - Fehlerbehebungszeiten,
  - Umstellung zwischen verschiedenen regulierten Vorleistungen (außer einmalige Massenumstellungen).
21. Die NRB sollten zu jedem der oben genannten Hauptelemente der Erbringung regulierter Vorleistungsdienste KPI festlegen. Die KPI sollen einen Vergleich zwischen den intern für die nachgelagerte Endkundensparte des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht erbrachten Dienstleistungen und den extern für dritte Zugangsinteressenten erbrachten Dienstleistungen erlauben.
22. Die konkreten Einzelheiten der gemäß Nummer 21 von der NRB festgelegten KPI sollten zwischen dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht und dritten Zugangsinteressenten vereinbart und gegebenenfalls regelmäßig aktualisiert werden.
23. Bei der Festlegung der KPI sollte die NRB bereits bestehende Leistungskennwerte berücksichtigen, auch wenn diese nur für interne Zwecke des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht verwendet werden.
24. Zur Gewährleistung der Transparenz und der frühzeitigen Aufdeckung eines potenziell diskriminierenden Verhaltens bei der Erbringung regulierter Vorleistungsdienste, sollten die NRB dafür sorgen, dass die KPI mindestens vierteljährlich in geeigneter Form veröffentlicht werden, entweder auf der Website der NRB selbst oder auf der Website eines von ihr benannten unabhängigen Dritten.
25. Die NRB sollten dafür sorgen, dass die KPI regelmäßig von ihr selbst oder von einem unabhängigen Prüfer überprüft werden.
26. Wenn die Ergebnisse der KPI darauf hinweisen, dass der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht seiner Nichtdiskriminierungsverpflichtung möglicherweise nicht nachkommt, sollte die NRB die Angelegenheit näher prüfen und nötigenfalls die Einhaltung der Verpflichtungen durchsetzen. Die NRB sollten ihre Entscheidung, gegen die Nichteinhaltung von Verpflichtungen vorzugehen, z. B. auf ihrer Website öffentlich bekannt machen.

### **Dienstumfangvereinbarungen und Dienstumfangsgarantien**

27. Die NRB sollten den Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht dazu verpflichten, neben den KPI auch entsprechende Dienstumfangvereinbarungen (SLA) einzuführen.
28. Die NRB sollten den Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht dazu verpflichten, für den Fall des Verstoßes gegen die Dienstumfangvereinbarungen entsprechende Dienstumfangsgarantien zu geben.
29. Die NRB sollten dafür sorgen, dass Zahlungen aufgrund gegebener Dienstumfangsgarantien zwischen den Betreibern grundsätzlich ohne unnötige Verzögerung nach einem im Voraus festgelegten Zahlungs- und Abrechnungsverfahren erfolgen. Die Höhe dieser Sanktionen sollte eine hinreichend abschreckende Wirkung haben, damit der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht seinen Leistungsverpflichtungen nachkommt.

### **KOSTENRECHNUNGSMETHODE**

#### **Die empfohlene Kostenrechnungsmethode**

30. Im Falle der Auferlegung der Kostenorientierung als Abhilfemaßnahme sollten die NRB für die Zwecke der Festlegung von Vorleistungsentgelten für den Zugang zu Kupferleitungs- und NGA-Netzen gegebenenfalls und sofern dies gemäß Artikel 16 Absatz 4 der Richtlinie 2002/21/EG und Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 2002/19/EG verhältnismäßig und gerechtfertigt ist, eine „BU-LRIC+-Kostenrechnungsmethode (*Bottom-up Long-run Incremental Costs Plus*, erweiterter Bottom-up-Ansatz der langfristigen Zusatzkosten) verwenden, die eine Bottom-up-Modellierung unter Verwendung des LRIC-Kostenmodells zuzüglich eines Aufschlags für die Deckung gemeinsamer Kosten umfasst.
31. Die NRB sollten eine BU-LRIC+-Kostenrechnungsmethode verwenden, um die aktuellen Kosten abzuschätzen, die einem hypothetischen effizienten Betreiber beim Aufbau eines modernen, effizienten NGA-Netzes entstehen würden. Hiervon unberührt bleibt die Frage, ob ein NGA-Netz in dem geografisch relevanten Markt einer Verpflichtung in Bezug auf regulierte Vorleistungszugangsentgelte unterliegt, worauf in Nummer 36 der Empfehlung 2010/572/EU und in den Nummern 48 und 49 der vorliegenden Empfehlung eingegangen wird.
32. Bei der Modellierung eines NGA-Netzes sollten die NRB von einem hypothetischen effizienten NGA-Netz ausgehen, das die Ziele der Digitalen Agenda für Europa in Bezug auf Bandbreite, Versorgungsgrad und Verbreitungsgrad erfüllt und vollständig oder teilweise aus optischen Komponenten besteht. Bei der Modellierung eines NGA-Netzes sollten die NRB berücksichtigen, welche bestehenden baulichen Anlagen im Allgemeinen auch ein NGA-Netz aufnehmen können und welche baulichen Anlagen für den Ausbau eines NGA-Netzes neu errichtet werden müssen. Deshalb sollten die NRB bei der Entwicklung des BU-LRIC+-Modells nicht davon ausgehen, dass für den Aufbau eines NGA-Netzes eine völlig neue bauliche Infrastruktur errichtet werden muss.

33. Mit Ausnahme bereits bestehender wiederverwendbarer baulicher Anlagen sollten die NRB alle Anlagen berücksichtigen, die auf der Grundlage der Wiederbeschaffungskosten in die RAB des modellierten Netzes eingehen.
34. Bestehende wiederverwendbare bauliche Anlagen und deren RAB sollten die NRB anhand der Indexierungsmethode bewerten. Insbesondere sollten die NRB die RAB bei dieser Art von Anlagen mit dem regulatorischen Buchwert abzüglich der kumulierten Abschreibungen zum Berechnungszeitpunkt und indiziert mit einem geeigneten Preisindex wie dem Einzelhandelspreisindex ansetzen. Die NRB sollten die Buchführung des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht — soweit verfügbar — daraufhin untersuchen, ob diese als Grundlage für die Rekonstruktion des regulatorischen Buchwerts hinreichend verlässlich ist. Andernfalls sollten sie eine Bewertung auf der Grundlage eines Vergleichs der besten Praktiken in vergleichbaren EU-Mitgliedstaaten vornehmen. Bestehende wiederverwendbare bauliche Anlagen, die vollständig beschrieben sind, aber noch genutzt werden, sollten die NRB dabei nicht berücksichtigen.
35. Bei Anwendung der in Nummer 34 dargelegten Anlagenbewertungsmethode sollten die NRB die RAB für die bestehenden wiederverwendbaren baulichen Anlagen einmal festlegen und dann von einem Regulierungszeitraum zum nächsten übertragen.
36. Die NRB sollten die Lebensdauer der baulichen Anlagen so ansetzen, dass sie der erwarteten Nutzungsdauer der Anlage und dem Nachfrageprofil entspricht. Diese beträgt bei Kabelschächten in der Regel mindestens 40 Jahre.
37. Nach dem Grundsatz der Technologieneutralität sollten die NRB verschiedene Ansätze für die Modellierung des hypothetischen effizienten NGA-Netzes in Abhängigkeit von der den nationalen Gegebenheiten am besten entsprechenden Zugangstechnik und Netztopologie in Erwägung ziehen. Bei der Festsetzung der Zugangsentgelte für ganz auf Kupferleitungstechnik beruhende Dienste sollten die NRB die Kostenkalkulation für das modellierte NGA-Netz so anpassen, dass diese den unterschiedlichen Merkmalen der ganz auf Kupferleitungstechnik beruhenden Vorleistungszugangsdienste Rechnung trägt. Zu diesem Zweck sollten die NRB in ihrem NGA-Modell gegebenenfalls die Kostendifferenz zwischen beispielsweise einem FTTC-/FTTH-Zugangsprodukt und einem ganz auf Kupferleitungstechnik beruhenden Zugangsprodukt schätzen, indem sie die optischen Komponenten durch effizient bepreiste Kupferleitungstechnik ersetzen. Soweit angemessen, könnten die NRB ansonsten die Kosten der Kupferleitungstechnik durch Modellierung eines überlagernden NGA-Netzes ermitteln, sofern beide Netze (Kupferleitungs- und FTTH-/FTTC-Glasfasernetz) in gewissem Umfang die gleiche bauliche Infrastruktur teilen.
38. Die NRB sollten den Grundsatz der Transparenz und Vorhersehbarkeit der Regulierung sowie die Notwendigkeit einer Stabilitätssicherung ohne erhebliche Schwankungen beachten, wenn sie kostenorientierte Zugangsentgelte festsetzen, und zwar sowohl bei der Aufstellung der in Nummer 30 bis 37 empfohlenen Kostenrechnungsmethode („die empfohlene Kostenrechnungsmethode“) als auch bei deren anschließender Anwendung oder bei der Anwendung einer Methode gemäß Nummer 40.
39. Die NRB sollten dafür sorgen, dass die empfohlene Kostenrechnungsmethode bis spätestens 31. Dezember 2016 umgesetzt ist, mit Ausnahme der NRB, die die Bedingungen in Nummer 40 erfüllen.
40. Bei der Auferlegung kostenorientierter Zugangsentgelte können die NRB ihre Kostenrechnungsmethode, die sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Empfehlung verwenden, über den 31. Dezember 2016 hinaus weiterhin anwenden, wenn diese die in den Erwägungsgründen 25 bis 28 genannten Ziele der empfohlenen Kostenrechnungsmethode erfüllt und den folgenden Kriterien genügt: i) sofern nicht ein NGA-Netz modelliert wird, sollte sie eine schrittweise Verlagerung von einem Kupferleitungsnetz zu einem NGA-Netz widerspiegeln; ii) sie sollte eine Bewertungsmethode verwenden, in der berücksichtigt wird, dass bestimmte bauliche Infrastrukturanlagen im Wettbewerbsprozess nicht repliziert werden dürften; iii) sie sollte dokumentierte Prognosen der Kupferleitungspreise enthalten, die belegen, dass sie keinen erheblichen Schwankungen unterliegen und somit über einen langen Zeitraum stabil bleiben, und dass die alternative Methode dem Ziel der regulatorischen Transparenz und Vorhersehbarkeit sowie der notwendigen Preisstabilität gerecht wird, und iv) sollte sie nur minimale Änderungen an der in diesem Mitgliedstaat bereits angewandten Kostenrechnungsmethode erfordern, um diese drei ersten Kriterien zu erfüllen.
41. Angesichts der in den Mitgliedstaaten beobachteten Zugangsentgelte und unter Berücksichtigung der möglicherweise lokal begrenzten Kostenunterschiede geht die Kommission davon aus, dass die Anwendung der Hauptmerkmale der empfohlenen Kostenrechnungsmethode — d. h. sie beruht auf einem modernen effizienten Netz, spiegelt die Notwendigkeit dauerhaft stabiler und vorhersehbarer Kupferleitungspreise auf der Vorleistungsebene wider und berücksichtigt in geeigneter und konsequenter Weise die Auswirkungen eines sinkenden Nutzungsvolumens und der gemäß Nummer 40 verwendeten Methoden — zu stabilen Kupferleitungszugangsentgelten und einem durchschnittlichen monatlichen Mietpreis für den vollständig entbündelten Zugang zum Kupferleitungs-Teilnehmeranschluss in der Union in einer Preisspanne zwischen 8 EUR und 10 EUR (ohne Steuern) in Preisen von 2012 führen dürfte („die Preisspanne“).
42. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass in jenen Mitgliedstaaten, in denen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Empfehlung die monatlichen Mietpreise für den vollständig entbündelten Zugang zum Kupferleitungs-Teilnehmeranschluss innerhalb der entsprechend dem (jährlichen) Unionsdurchschnitt des Einzelhandelspreisindexes angepassten Preisspanne liegen, die NRB bis zum 31. Dezember 2016 weiterhin nach der Kostenrechnungsmethode verfahren können, die sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Empfehlung verwenden. Davon unberührt bleibt die Möglichkeit, dass NRB, die die Bedingungen in Nummer 40 erfüllen, eine solche Methode über diesen Zeitraum

#### Umsetzung der Kostenrechnungsmethode

- hinaus anwenden. Dabei müssen die NRB die Ziele der regulatorischen Transparenz und Vorhersehbarkeit berücksichtigen und eine Preisstabilität ohne erhebliche Schwankungen gewährleisten.
43. Außer in Fällen gemäß Nummer 40, sollten in jenen Mitgliedstaaten, in denen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Empfehlung die monatlichen Mietpreise für den vollständig entbündelten Zugang zum Kupferleitungs-Teilnehmeranschluss außerhalb der Preisspanne liegen, die NRB die Kosten und die daraus resultierenden Zugangsentgelte so bald wie möglich auf der Grundlage der empfohlenen Kostenrechnungsmethode berechnen und den entsprechenden Maßnahmenentwurf gemäß dem Konsultationsverfahren nach Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG rechtzeitig notifizieren, damit die vollständige Umsetzung der empfohlenen Kostenrechnungsmethode bis zum 31. Dezember 2016 gewährleistet ist, wobei insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen die Zugangsentgelte derzeit nicht kostenorientiert sind, die Entgelte möglicherweise schrittweise angepasst werden müssen. Bei der Wahl des Notifizierungszeitpunkts sollte die NRB berücksichtigen, dass sie im Fall einer erheblichen Differenz zwischen dem zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Empfehlung auferlegten regulierten Entgelt und dem von ihr anhand der empfohlenen Kostenrechnungsmethode berechneten Entgelt Zugangsentgelte auferlegen sollte, die schrittweise sicherstellen, dass das Entgelt, das sich aus der Anwendung der empfohlenen Kostenrechnungsmethode ergibt, bis spätestens 31. Dezember 2016 erreicht wird, wobei etwaige Auswirkungen plötzlicher Preisanpassungen auf den Wettbewerb zu beachten sind. Um jegliche Zweifel auszuräumen, sei darauf hingewiesen, dass NRB nicht verpflichtet sind, Zugangsentgelte innerhalb der Preisspanne aufzuerlegen, wenn sie die empfohlene Kostenrechnungsmethode oder eine Methode gemäß Nummer 40 anwenden.
44. Die NRB, die Nummer 40 anwenden wollen, sollten den entsprechenden Maßnahmenentwurf gemäß dem Verfahren nach Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG so schnell wie möglich und so rechtzeitig notifizieren, dass die Kommission dessen Übereinstimmung mit dem Rechtsrahmen und insbesondere mit dieser Empfehlung prüfen kann, damit die rechtzeitige Umsetzung gewährleistet ist.
45. Wenn eine NRB unter außergewöhnlichen Umständen, insbesondere wegen knapper Ressourcen, nicht in der Lage ist, die empfohlene Kostenrechnungsmethode bis zum 31. Dezember 2016 fertigzustellen, sollte sie vorläufige Zugangsentgelte festlegen, und zwar auf der Grundlage eines Vergleichs mit den durchschnittlichen Zugangsentgelten, die andere NRB in (kostenmäßig) vergleichbaren Ländern entsprechend den Vorgaben dieser Empfehlung festgesetzt haben. Das GEREK mit seinen entsprechenden Arbeitsgruppen sollte in Zusammenarbeit mit der Kommission die NRB bei der schnellstmöglichen Einführung der empfohlenen Kostenrechnungsmethode unterstützen, um die Ressourcenknappheit, insbesondere die Kosten der Umsetzung der empfohlenen Kostenrechnungsmethode, zu bewältigen.
46. Sobald die NRB die empfohlene Kostenrechnungsmethode fertiggestellt haben, sollten sie diese in Anwendung von Artikel 8 Absatz 5 Buchstabe a der Richtlinie 2002/21/EG möglichst beibehalten, um die Vorhersehbarkeit der Regulierung dadurch zu fördern, dass sie über mindestens zwei angemessene Überprüfungszeiträume stabile Zugangsentgelte gewährleisten, sofern sie während dieses Zeitraums eine Preiskontrollverpflichtung aufrechterhalten.
47. Wenn die empfohlene Kostenrechnungsmethode oder eine alternative Kostenrechnungsmethode im Einklang mit den Nummern 40 und 44 eingeführt wird und die NRB die Methode entsprechend Nummer 46 beibehält, sollten die NRB nur die in die Kostenrechnungsmethode eingegebenen Daten aktualisieren, wenn sie — grundsätzlich nach drei Jahren — eine neue Marktüberprüfung durchführen. Bei der Aktualisierung des Modells, sollten die NRB unter stabilen Marktbedingungen grundsätzlich nur diese Daten entsprechend der tatsächlichen Entwicklung einzelner Vorleistungsentgelte anpassen und in jedem Fall dafür sorgen, dass die durch die Erbringung der regulierten Vorleistungszugangsdienste verursachten Kosten im Laufe der Zeit vollständig gedeckt werden. Die NRB sollten die aktualisierten Ergebnisse der Kostenrechnungsmethode und die daraus resultierenden Zugangsentgelte für den jeweiligen Dreijahreszeitraum veröffentlichen.
- NICHTAUFERLEGUNG REGULierter VORLEISTUNGSZUGANGSENTGELTE FÜR NGA-NETZE**
48. Die NRB sollten keine regulierten Vorleistungszugangsentgelte für aktive NGA-Vorleistungen, außer für die in Nummer 49 genannten Vorleistungen, gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2002/19/EG auferlegen oder aufrechterhalten, wenn sie — in derselben Maßnahme — dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht Nichtdiskriminierungsverpflichtungen für passive und aktive NGA-Vorleistungen gemäß Artikel 10 der Richtlinie 2002/19/EG auferlegen in Übereinstimmung mit:
- a) dem EoI-Ansatz nach dem Verfahren in Nummer 51,
  - b) den Verpflichtungen bezüglich der technischen Replizierbarkeit unter den in den Nummern 11 bis 18 festgelegten Bedingungen bei einem nicht vollständig umgesetzten EoI-Ansatz und
  - c) den Verpflichtungen in Bezug auf die Prüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit wie in Nummer 56 empfohlen,
- sofern die tatsächliche Übernahme vorgelagerter passiver Vorleistungen oder nichtphysischer oder virtueller Vorleistungen mit einem gleichwertigen Funktionsumfang oder das Vorhandensein alternativer Infrastrukturen nachweislich zu einer Dämpfung der Endkundenpreise führt.

49. Die NRB sollten keine regulierten Vorleistungszugangsentgelte für passive NGA-Vorleistungen oder nichtphysische oder virtuelle Vorleistungen mit einem gleichwertigem Funktionsumfang gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2002/19/EG auferlegen oder aufrechterhalten, wenn sie — in derselben Maßnahme — dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht Nichtdiskriminierungsverpflichtungen für passive NGA-Vorleistungen oder nichtphysische oder virtuelle Vorleistungen mit einem gleichwertigem Funktionsumfang gemäß Artikel 10 der Richtlinie 2002/19/EG auferlegen in Übereinstimmung mit:
- a) dem EoI-Ansatz nach dem Verfahren in Nummer 51,
  - b) den Verpflichtungen bezüglich der technischen Replizierbarkeit unter den in den Nummern 11 bis 18 festgelegten Bedingungen bei einem nicht vollständig umgesetzten EoI-Ansatz und
  - c) den Verpflichtungen in Bezug auf die Prüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit wie in Nummer 56 empfohlen,
- unter der Voraussetzung, dass
- d) die NRB belegen kann, dass das herkömmliche Zugangnetzprodukt des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht, der einer Kostenorientierungsverpflichtung nach der in den Nummern 30 bis 37 oder 40 angegebenen Kostenrechnungsmethode unterliegt, einen Kupferanker darstellt und damit einen nachweisbaren Wettbewerbsdruck auf den Endkundenpreis ausübt, oder
  - e) die NRB belegen kann, dass Betreiber, die Endkundendienste über eine oder mehrere alternative, nicht vom Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht kontrollierte Infrastrukturen bereitstellen, einen nachweisbaren Wettbewerbsdruck auf den Endkundenpreis ausüben. Für die Zwecke dieser Bedingung ist der Begriff „Kontrolle“ in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts auszulegen.
50. Auf geografischen Märkten, die die in den Nummern 48 und 49 aufgeführten Bedingungen nur in einigen Gebieten erfüllen, sollten die NRB ihre Abhilfemaßnahmen differenzieren und nur in jenen Gebieten Preiskontrollverpflichtungen gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2002/19/EG beibehalten oder auferlegen, in denen diese Bedingungen nicht erfüllt sind. Die NRB sollten die empfohlene Kostenrechnungsmethode so umsetzen, dass ihr Ergebnis nicht durch die Auferlegung differenzierter Verpflichtungen innerhalb eines bestimmten geografischen Marktes beeinflusst wird.
51. Es wird davon ausgegangen, dass eine NRB die Gleichwertigkeit des Inputs (EoI) gemäß Nummer 48 Buchstabe a und Nummer 49 Buchstabe a vorschreibt, wenn sie eine solche Abhilfemaßnahme, die einer Konsultation gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG unterzogen wurde, in dieselbe endgültige Maßnahme aufnimmt, mit der sie beschließt, keine regulierten Vorleistungszugangsentgelte für NGA-Vorleistungen aufzuerlegen oder beizubehalten. Die Maßnahme sollte die Einzelheiten und den Zeitplan für die EoI-Einführung enthalten („Fahrplan“). Der Fahrplan sollte konkrete Meilensteine mit einem Zeitplan für die Verwirklichung jedes Meilensteins enthalten. Die ersten Meilensteine sollten zumindest die Verpflichtungen zur Gewährleistung der technischen Replizierbarkeit enthalten und die Einführung der wichtigsten KPI, SLA und SLG vorsehen, die erforderlich sind, damit die hauptsächlich regulierten Vorleistungsdienste so bald wie möglich, spätestens aber sechs Monate nach der Auferlegung der EoI-Verpflichtung erbracht werden.
52. Die NRB sollten keine regulierten Vorleistungszugangsentgelte für regulierte NGA-Vorleistungen innerhalb desselben Marktes auferlegen, wenn die Bedingungen der Nummern 48 und 49 erfüllt sind, unabhängig davon, ob die EoI-Verpflichtung für alle Vorleistungen auf diesem Markt oder nur für jene Marktebenen gilt, auf denen die NRB dies als verhältnismäßig betrachtet.
53. Die Entscheidung einer NRB, keine regulierten Vorleistungszugangsentgelte aufzuerlegen oder beizubehalten, gilt nicht für den Zugang zu baulichen Infrastrukturen — unabhängig davon, ob sie Teil des Produktmarkts sind oder als Nebenverpflichtung auferlegt werden.
54. Wenn eine NRB zuvor auferlegte regulierte Vorleistungszugangsentgelte auf der Grundlage eines vereinbarten EoI-Fahrplans aufhebt, der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht die vereinbarten Meilensteine aber nicht einhält, sollte die NRB abwägen, ob sie im Einklang mit der Methode dieser Empfehlung und mit den Grundsätzen der Richtlinie 2002/19/EG erneut regulierte Vorleistungszugangsentgelte auferlegt oder in Übereinstimmung mit dem Rechtsrahmen von ihren Befugnissen zur Verhängung von Sanktionen Gebrauch macht.
55. Die NRB sollten zur Flankierung der Entscheidung, keine regulierten Vorleistungszugangsentgelte aufzuerlegen oder beizubehalten, Maßnahmen festlegen, mit denen sie die Entwicklung des Investitionsfelds für NGA-Breitbandnetze und der Wettbewerbsbedingungen überwachen, und insbesondere die Betreiber auffordern, ihnen regelmäßig Informationen über aktuelle Investitions- und NGA-Ausbaupläne vorzulegen, die sie dann — soweit rechtlich zulässig — dem in Erwägungsgrund 69 genannten, eigens eingerichteten Sachverständigenetz der Kommission und des GEREK zugänglich machen.
56. Es wird davon ausgegangen, dass eine NRB die in Nummer 48 Buchstabe c und Nummer 49 Buchstabe c genannten Verpflichtungen in Bezug auf die wirtschaftliche Replizierbarkeit auferlegt, wenn sie die in den Buchstaben a, b und c



aufgeführten Elemente, die der Konsultation gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG unterliegen, in dieselbe endgültige Maßnahme aufnimmt, mit der sie keine regulierten Vorleistungszugangsentgelte für NGA-Vorleistungen auferlegt oder beibehält:

a) Einzelheiten der von der NRB durchzuführenden Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit, aus denen zumindest folgende Parameter entsprechend den Vorgaben in Anhang II hervorgehen sollten:

- i) berücksichtigte relevante nachgelagerte Kosten,
- ii) relevanter Kostenstandard,
- iii) relevante regulierte Vorleistungen und relevante Bezugspreise,
- iv) relevante Endkundenprodukte und
- v) relevanter Zeitraum für die Durchführung der Prüfung;

b) das Verfahren, nach dem die NRB eine Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit durchführt, mit der Vorgabe, dass die NRB das Verfahren auf eigene Initiative oder auf Antrag Dritter jederzeit, jedoch nicht später als drei Monate nach der Einführung des betreffenden Endkundenprodukts einleiten kann und es so schnell wie möglich, auf jeden Fall aber innerhalb von vier Monaten nach Einleitung des Verfahrens abschließt. Das Verfahren sollte deutlich machen, dass sich die gemäß Nummer 48 Buchstabe c und Nummer 49 Buchstabe c von den NRB durchzuführende Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit von den Prüfungen auf Bestehen einer Preis-Kosten-Schere (PKS-Test) unterscheidet, die nachträglich im Rahmen des Wettbewerbsrechts durchgeführt werden können, und solche PKS-Tests unberührt lässt;

c) die Abhilfemaßnahme, die im Fall des Nichtbestehens der Prüfung unter Einsatz der im Rechtsrahmen zur Gewährleistung der Einhaltung vorgesehenen Durchsetzungsinstrumente auferlegt wird, gegebenenfalls mit der Auflage, dass der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht die Frage der wirtschaftlichen Replizierbarkeit nach den Vorgaben der NRB und auf der Grundlage der Ergebnisse der durchgeführten Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit löst. Kommt die NRB zu dem Schluss, dass der Wettbewerb durch ein wirtschaftlich nicht replizierbares Endkundenangebot erheblich beeinträchtigt würde, sollte sie unter Rückgriff auf ihre Befugnisse nach Artikel 10 der Richtlinie 2002/20/EG den Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht dazu verpflichten, die Bereitstellung des betreffenden Endkundenangebots einzustellen oder

aufzuschieben, bis die Anforderung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit erfüllt wird.

57. Nach dem Erlass der Maßnahme sollte die NRB den Fahrplan und die Einzelheiten der Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit als Teil der endgültigen Maßnahme auf ihrer Website veröffentlichen. Die NRB sollte den Einsatz aller Durchsetzungsinstrumente des Rechtsrahmens in Betracht ziehen, um die Einhaltung aller Aspekte der angeordneten Maßnahmen zu gewährleisten.

58. Die in den Nummern 48 bis 57 genannten Bedingungen sollten jedoch nicht als einzige Umstände gelten, unter denen NRB beschließen können, keine regulierten Vorleistungsentgelte für den Zugang zu NGA-Netzen aufzuerlegen. Abhängig vom Nachweis einer effektiven Gleichwertigkeit des Zugangs und von den Wettbewerbsbedingungen, insbesondere von einem effektiven Wettbewerb zwischen den Infrastrukturen, kann es weitere Umstände geben, unter denen die Auferlegung regulierter Vorleistungsentgelte für den NGA-Zugang vor dem Hintergrund des Rechtsrahmens nicht gerechtfertigt ist.

#### SCHLUSSBESTIMMUNGEN

59. Diese Empfehlung gilt unbeschadet der Marktdefinitionen, Ergebnisse von Marktanalysen und Regulierungsverpflichtungen, die von den nationalen Regulierungsbehörden gemäß Artikel 15 Absatz 3 und Artikel 16 der Richtlinie 2002/21/EG vor dem Inkrafttreten dieser Empfehlung vorgenommen bzw. festgelegt wurden.

60. Diese Empfehlung sieht für die Umsetzung der in den Nummern 30 bis 37 empfohlenen Kostenrechnungsmethode eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2016 vor. Daher ist davon auszugehen, dass sie nur schrittweise und über einen längeren Zeitraum Wirkung zeigen wird. Ihre Auswirkungen auf die Investitionsbereitschaft, den Wettbewerb und die Endkundenpreise werden vom GEREK und der Kommission auch aufgrund der von den NRB gemäß Nummer 55 übermittelten Informationen genau beobachtet. Diese Empfehlung wird überprüft, sobald ihre Auswirkungen in vollem Umfang beurteilt werden können, was nicht eher als sieben Jahre nach ihrem Inkrafttreten der Fall sein dürfte. In Anbetracht der Marktentwicklung kann die Kommission beschließen, eine Überprüfung zu einem früheren Zeitpunkt durchzuführen.

Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Brüssel, den 11. September 2013

Für die Kommission  
Neelie KROES  
Vizepräsidentin

## ANHANG I

**Festlegung der Vorlaufzeit und Übermittlung von Informationen**

Bei der Beurteilung der angemessenen Länge der erforderlichen Vorlaufzeit sollten die NRB folgende Faktoren berücksichtigen:

- (1) ob es sich um ein neues Produkt oder die Anpassung eines bestehenden Produkts handelt;
  - (2) die erforderliche Zeit für Konsultationen und die Einigung auf Prozesse für die Erbringung der betreffenden Dienstleistungen auf der Vorleistungsebene;
  - (3) die erforderliche Zeit für die Aufstellung eines Standardangebots und die Unterzeichnung von Verträgen;
  - (4) die erforderliche Zeit für die Anpassung oder Aktualisierung der betreffenden IT-Systeme;
  - (5) die erforderliche Zeit für die Vermarktung des neuen Endkundenangebots.
-

## ANHANG II

**Parameter für die Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit**

Wenn die EoI-Verpflichtungen gemäß Nummer 51 bereits gelten oder gerade umgesetzt werden und die technische Replizierbarkeit gewährleistet ist, wird in der in Nummer 56 genannten Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit beurteilt, ob die Gewinnspanne zwischen dem Endkundenpreis des betreffenden Endkundenprodukts und dem Preis der relevanten regulierten NGA-Vorleistungen die nachgelagerten Zusatzkosten zuzüglich eines angemessenen Prozentsatzes für die gemeinsamen Kosten deckt. Bei der Festlegung der Parameter für die Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit sollten die NRB darauf achten, dass der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht hinsichtlich der Teilung der Investitionsrisiken gegenüber den Zugangsinteressenten nicht benachteiligt wird.

Die in Nummer 56 Buchstabe a angeführten Parameter sind:

## i) Relevante nachgelagerte Kosten

Nachgelagerte Kosten werden auf der Grundlage der Kosten geschätzt, die dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht in seinen eigenen nachgelagerten Unternehmen entstehen (EEO-Test). Die NRB sollten hierbei von den geprüften nachgelagerten Kosten des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht ausgehen, sofern diese hinreichend aufgeschlüsselt sind. Wenn ein Markteintritt oder eine Marktausweitung in der Vergangenheit gescheitert waren (nachgewiesen z. B. durch Erkenntnisse über das bisherige Verhalten) und wenn sein sehr geringes Volumen und eine erheblich beschränkte geografische Ausdehnung im Vergleich zum NGA-Netz eines Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht darauf hinweisen, dass objektive wirtschaftliche Bedingungen ein Größenwachstum alternativer Betreiber nicht begünstigen, können die NRB größenabhängige Anpassungen bei den nachgelagerten Kosten des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht vornehmen, damit eine realistische Aussicht auf wirtschaftliche Replizierbarkeit gegeben ist. In solchen Fällen sollte die von der NRB festgestellte hinreichend effiziente Betriebsgröße nicht von derjenigen in einer Marktstruktur mit einer ausreichenden Zahl geeigneter Betreiber abweichen, um einen effektiven Wettbewerb zu gewährleisten, wobei auch ein von anderen Plattformen ausgehender Wettbewerb zu berücksichtigen ist.

## ii) Relevanter Kostenstandard

Die Zusatzkosten der Bereitstellung des relevanten nachgelagerten Dienstes stellen den geeigneten Kostenstandard dar. Ein BU-LRIC+-Modell sollte zur Berechnung der Zusatzkosten (einschließlich versunkener Kosten) und zur Hinzufügung eines Aufschlags für gemeinsame Kosten nachgelagerter Tätigkeiten verwendet werden.

## iii) Relevante regulierte Vorleistungen und die relevanten Bezugspreise

Die NRB sollten die von Zugangsinteressenten auf der NGA-Vorleistungsebene derzeit genutzten oder voraussichtlich zu nutzenden relevantesten regulierten Leistungen ermitteln, die angesichts der Ausbaupläne, der gewählten Netztopologien und der Annahme der Vorleistungsangebote des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht im Zeitraum der gegenwärtigen Marktüberprüfungsrunde wahrscheinlich vorherrschend werden dürften.

Bei solchen Leistungen kann es sich um eine aktive Vorleistung, eine passive Vorleistung oder eine nichtphysische oder virtuelle Vorleistung mit einem den passiven Vorleistungen gleichwertigen Funktionsumfang handeln.

Die NRB sollten die Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit durchführen, um die Gewinnspanne zwischen den in Ziffer iv genannten Endkundenprodukten und der relevantesten regulierten Leistung auf der gewählten NGA-Vorleistungsebene ermitteln.

Sofern dies gerechtfertigt ist, insbesondere wenn ein in Ziffer iv genanntes Endkundenprodukt auf der Grundlage einer anderen als der zuvor ermittelten Vorleistung eingeführt wird, oder wenn eine erhebliche Nachfrage nach Zugang auf einer neuen NGA-Vorleistungsebene besteht, sollte die NRB außerdem die Gewinnspanne zwischen dem Endkundenprodukt und der neuen regulierten NGA-Vorleistung ermitteln.

Wenn die Merkmale des vom Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht genutzten Netzes und die Nachfrage nach Vorleistungsangeboten im Gebiet eines Mitgliedstaats große Unterschiede aufweisen, sollte die NRB prüfen, ob eine Differenzierung der relevantesten regulierten NGA-Vorleistungsebene nach geografischen Gebieten möglich ist, und die Prüfung entsprechend anpassen.

Zur Ermittlung des relevanten Vorleistungsbezugspreises sollten die NRB das Zugangsentgelt prüfen, das der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht dritten Zugangsinteressenten für die relevanten regulierten Vorleistungen tatsächlich in Rechnung stellt. Diese Vorleistungszugangsentgelte sollten den Preisen entsprechen, die der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht seiner eigenen Endkundensparte in Rechnung stellt. Um im nationalen Umfeld ausgewogene Anreize für effiziente und flexible Preisstrategien auf der Vorleistungsebene und gleichzeitig eine ausreichende Gewinnspanne für Zugangsinteressenten zu gewährleisten, damit diese in einen nachhaltigen Wettbewerb treten können, sollten die NRB insbesondere berücksichtigen, ob Vereinbarungen über Mengenrabatte und/oder langfristige Zugangsentgelte zwischen dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht und den Zugangsinteressenten bestehen.

## iv) Relevante Endkundenprodukte

Die NRB sollten die relevantesten Endkundenprodukte einschließlich der Breitbanddienste („Flagschiffprodukte“) prüfen, die der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf der Grundlage der ermittelten NGA-Vorleistungszugangsebene anbietet. Die NRB sollten Flagschiffprodukte anhand ihrer aktuellen und vorausschauenden Marktbeobachtung ermitteln und dabei insbesondere deren Bedeutung für den gegenwärtigen und künftigen Wettbewerb berücksichtigen. Dies sollte auch eine Bewertung der Endkundenmarktanteile nach Volumen und Wert der auf regulierten NGA-Vorleistungen beruhenden Produkte und — soweit verfügbar — der Werbeaufwendungen einschließen. Flagschiffprodukte werden wahrscheinlich als Teil eines Pakets angeboten. Die NRB sollten auch innovative Abwandlungen

solcher Pakete prüfen, wenn diese das Flaggschiffprodukt wahrscheinlich ersetzen werden. Darüber hinaus sollten die NRB prüfen, ob ein bestimmtes Endkundenprodukt, das möglicherweise nicht zu den relevantesten Endkundenprodukten des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht gehört, für alternative Betreiber, die sich auf eine bestimmte Nische oder auf einfachere Endkundenprodukte konzentrieren, besonders attraktiv ist. Die NRB kann ein solches Produkt dann als Flaggschiffprodukt einstufen.

v) Relevanter Zeitraum

Die NRB sollten die Rentabilität der Flaggschiffprodukte anhand eines dynamischen, mehrere Zeiträume berücksichtigenden Analyseansatzes abschätzen, z. B. nach der Kapitalwertmethode (*Discounted Cashflow*, DCF). Die NRB sollten einen angemessenen Bezugszeitraum bestimmen, über den sie beurteilen, ob die Gewinnspanne zwischen dem Endkundenpreis des Flaggschiffprodukts und dem Preis der relevanten regulierten NGA-Zugangsvorleistungen die Deckung der nachgelagerten Kosten ermöglicht (einschließlich eines angemessenen Prozentsatzes für die gemeinsamen Kosten), wobei die Berechnung entsprechend den obigen Ziffern i und ii erfolgt.

Der relevante Zeitraum für diese Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit sollte entsprechend der geschätzten durchschnittlichen Kundenverweildauer festgelegt werden. Eine solche durchschnittliche Kundenverweildauer wäre dabei der Zeitraum, in dem der Kunde einen Beitrag leistet a) zur Deckung der nachgelagerten Kosten, die nach einer Abschreibungsmethode annualisiert werden, welche sich für die betreffende Anlage eignet und der wirtschaftlichen Nutzungsdauer der betreffenden, für das Endkundengeschäft erforderlichen Anlagen gerecht wird (einschließlich Netzkosten, die in den NGA-Vorleistungen nicht enthalten sind), und b) zur Deckung anderer nachgelagerter Kosten, die normalerweise nicht annualisiert werden (üblicherweise der Kundenakquisitionskosten), die dem Betreiber bei der Kundengewinnung entstehen und die er über deren durchschnittliche Verweildauer zu decken versucht.

Bei der Abschätzung der durchschnittlichen Kundenverweildauer sollten die NRB die unterschiedlichen Merkmale und Wettbewerbsbedingungen bei der Leistungserbringung über NGA-Netze im Vergleich zu herkömmlichen Kupferleitungsnetzen berücksichtigen, sofern diese dazu führen können, dass Benutzer von NGA-Netzen eine andere durchschnittliche Kundenverweildauer haben als Benutzer von Kupferleitungsnetzen.

Die in Nummer 56 und im vorliegenden Anhang enthaltenen Vorgaben für die Vorabprüfung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit beschränken sich auf den Geltungsbereich dieser Empfehlung, die sich auf die Anwendung der Artikel 15 und 16 der Richtlinie 2002/21/EG sowie der Artikel 10 und 13 der Richtlinie 2002/19/EG bezieht; sie gelten daher für andere Umstände als die auf regulierte Vorleistungszugangsentgelte vorab angewandten Preis-Kosten-Scheren-Tests und berühren in keiner Weise die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften durch die Kommission und/oder die zuständigen nationalen Behörden sowie deren Auslegung durch das Gericht und den Gerichtshof der Europäischen Union. Diese Vorgaben lassen künftige Maßnahmen bzw. Vorgaben, die von der Kommission bezüglich der Anwendung des Wettbewerbsrechts in der Union in Zukunft ergriffen bzw. gemacht werden, unberührt.

---