



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel,

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

**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
(Text von Bedeutung für den EWR)**

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

Der Europäische Rat von Lissabon vom März 2000 wies auf das Potenzial an Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung hin, das die Umstellung auf eine digitale, wissensgestützte Wirtschaft bietet. Er hob insbesondere die Bedeutung des Zugangs zu kostengünstigen Kommunikationsinfrastrukturen und -diensten von Weltrang hervor. Der Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation soll unionsweit einheitliche rechtliche Bedingungen für Netze und Dienste vorgeben und den Konvergenzbestrebungen Rechnung tragen, indem er alle elektronischen Netze und Dienste seines Geltungsbereichs abdeckt. Die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der neuen Rechtsvorschriften treten am 25. Juli 2003 in Kraft und lösen damit die nationalen Umsetzungsmaßnahmen zum derzeitigen Rechtsrahmen 1998 ab. Der Europäische Rat von Barcelona vom März 2002 legte den Mitgliedstaaten nahe, für die rechtzeitige Umsetzung des Reformpakets zu sorgen.

Der neue Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste umfaßt fünf Richtlinien:

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste¹, nachstehend „Rahmenrichtlinie“ genannt,

Richtlinie des Europäische Parlaments und des Rates über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste², nachstehend „Genehmigungsrichtlinie“ genannt,

Richtlinie des Europäische Parlaments und des Rates über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung³, nachstehend „Zugangsrichtlinie“ genannt,

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten⁴, nachstehend „Universaldienstrichtlinie“ genannt

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation⁵

Gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Rahmenrichtlinie ist eine Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte zu erlassen, nachstehend „Empfehlung“ genannt. Darin werden diejenigen Märkte für elektronische Kommunikationsprodukte und -dienste festgelegt, deren Merkmale die Auferlegung von Verpflichtungen nach den spezifischen Richtlinien rechtfertigen können. Unabhängig davon können Märkte in bestimmten Fällen nach dem Wettbewerbsrecht

¹ ABl. L 108 vom 24.4.2002, S.23.

² ABl. L 108 vom 24.4.2002, S.21.

³ ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 7.

⁴ ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 51.

⁵ ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37.

definiert werden. Die in dieser Empfehlung aufgeführten Märkte werden nach den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts definiert.

Diese Empfehlung ist in Verbindung mit den in Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie⁶ genannten „Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und zur Ermittlung beträchtlicher Marktmacht“ (nachstehend „Leitlinien“ genannt) zu sehen. Die nationalen Regulierungsbehörden („NRB“) definieren unter weitestgehender Berücksichtigung der Empfehlung und der Leitlinien die relevanten Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten, insbesondere die relevanten geographischen Märkte ihres Hoheitsgebiets nach den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts. Sie analysieren diese Produkt- und Dienstmärkte und halten sich dabei so weit wie möglich an die Leitlinien.

Aufgrund der Marktanalyse stellen die NRB fest, ob auf diesen Märkten echter Wettbewerb herrscht, und erlassen, ändern oder heben entsprechende Rechtsvorschriften auf.

Der neue Rechtsrahmen soll die Harmonisierung auf dem Binnenmarkt und Rechtssicherheit gewährleisten. Diese Empfehlung spielt eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung dieser Ziele, da sie gewährleisten soll, dass die gleichen Produkt- und Dienstmärkte in allen Mitgliedstaaten einer Marktanalyse unterzogen werden und den Marktteilnehmern die zu analysierenden Märkte im Voraus bekannt sind. Die NRB können andere als die in der Empfehlung aufgeführten Märkte nur regulieren, wenn die landespezifischen Gegebenheiten dies rechtfertigen und die Kommission keine Einwände nach Artikel 7 Absatz 4 und Artikel 15 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie erhebt. Mit fortschreitendem Wettbewerb und zunehmender Konvergenz dürften künftig weniger Märkte in dieser Empfehlung aufgeführt werden.

Der Aktionsplan eEurope fördert für die Zukunft ein Mehrfachplattform-Konzept der Breitbandnutzung. Dieses wird durch einen scharfen Wettbewerb zwischen Diensten bestimmt, die über konkurrierende Plattformen erbracht werden. Konkurrierende Netzinfrastrukturen sind langfristig eine wesentliche Voraussetzung für einen nachhaltigen Wettbewerb bei Netzen und Diensten. Wenn echter Wettbewerb herrscht, sind Verpflichtungen aufgrund von Vorabregulierungen aufzuheben. In der Zwischenzeit jedoch profitieren Unternehmen, die Infrastruktureinrichtungen aufgrund besonderer oder ausschließlicher Rechte installieren konnten, weiterhin von diesen früheren Investitionen, insbesondere in langlebige Einrichtungen im LAN. Wird der Zugang zu diesen Einrichtungen anderen Marktteilnehmern in einer Weise gewährt, die gleiche Voraussetzungen schafft, ohne die Anreize für neue Infrastrukturinvestitionen aufzuheben, so sind Auswahl und Wettbewerb für die Nutzer während der Umstellung auf einen voll wettbewerbsorientierten Markt gewährleistet. Mit Investitionen in neue und konkurrierende Infrastrukturen rückt der Zeitpunkt näher, zu dem diese einstweiligen Zugangsverpflichtungen gelockert werden können.

Neben den Märkten, die die Kommission in dieser Empfehlung aufzeigt, müssen die NRB der Richtlinie zufolge auch bestimmte spezifische Märkte prüfen. Die Universaldienstrichtlinie definiert beispielsweise die Märkte für das Mindestangebot an Mietleitungen⁷ und für den Anschluss an das öffentliche Telefonnetz und dessen Nutzung an festen Standorten⁸. Die Zugangsrichtlinie sieht ferner die Möglichkeit für die NRB vor, Verpflichtungen im Zusammenhang mit Zugangsberechtigungssystemen aufgrund einer Marktanalyse auf

⁶ ABl. C 165 vom 11.7.2002, S. 6.

⁷ Artikel 18 der Universaldienstrichtlinie.

⁸ Artikel 19 der Universaldienstrichtlinie.

Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zu beschränken; dies liegt jedoch im Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten⁹.

Die nationalen Regulierungsbehörden legen unter weitestgehender Berücksichtigung der in dieser Empfehlung aufgeführten Produktmärkte die relevanten Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten fest, insbesondere die relevanten geographischen Märkte ihres Hoheitsgebiets. Die Definition relevanter Märkte ändert sich im Laufe der Zeit, bedingt durch die Weiterentwicklung der Produkt- und Dienstmerkmale und neue Substitutionsmöglichkeiten auf der Angebots- und der Nachfrageseite. Dies ist besonders wichtig, wenn sich die Merkmale von Produkten und Diensten ständig weiterentwickeln, neue Produkte und Dienste auf den Markt gelangen und sich die Art der Herstellung und Bereitstellung dieser Produkte und Dienste infolge des technologischen Fortschritts ändert. Ein Beispiel hierfür ist das Konvergenzphänomen, das die Bereitstellung gleichartiger Dienste über unterschiedliche Netze gestattet. Daher werden die in dieser Empfehlung aufgeführten Märkte regelmäßig zu überprüfen sein. Gleichzeitig soll der neue Rechtsrahmen (sowie die Vorab-Marktanalyse und ggf. eine Regulierungsmaßnahme) vorhersehbaren Problemen des Mangels an wirksamem Wettbewerb begegnen. Der neue Rechtsrahmen behandelt Fälle, in denen es auf Dauer an wirksamem Wettbewerb mangelt, so dass ein gewisses Maß an Kontinuität (anstelle häufiger Revisionen dieser Empfehlung) gegeben ist.

Gemäß Artikel 5 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass den NRB alle Mittel zu Gebote stehen, die sie zur Datenerfassung für die Analyse eines dem neuen Rechtsrahmen unterliegenden Marktes benötigen, unabhängig davon, ob er in dieser Empfehlung festgelegt wird oder nicht oder ob es sich um einen Groß- oder Endkundenmarkt handelt.

2. UMSTELLUNG VOM DERZEITIGEN AUF DEN NEUEN RECHTSRAHMEN

Die Bestimmungen des neuen Rechtsrahmens gestatten den reibungslosen Übergang von den Rahmenbedingungen 1998 auf den neuen Rechtsrahmen. Gemäß Artikel 16 der Rahmenrichtlinie führen die NRB so bald wie möglich nach der Verabschiedung der Empfehlung eine Analyse der relevanten Märkte durch.

Dabei sind die Verpflichtungen aufgrund des Rechtsrahmens 1998 nach Artikel 7 der Zugangsrichtlinie und Artikel 16 der Universaldienstrichtlinie zu überprüfen. Gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Rahmenrichtlinie nehmen die NRB ihre Marktanalyse „so bald wie möglich nach der Verabschiedung der Empfehlung oder deren etwaiger Aktualisierung“ vor. Diese Analysen sollten nach Ansicht der Kommission möglichst bis zum 25. Juli 2003, dem Termin für das Inkrafttreten des neuen Rechtsrahmens, abgeschlossen sein. Falls zu diesem Zeitpunkt die Analysen noch nicht abgeschlossen oder die entsprechenden Maßnahmen noch nicht eingeführt sind, ist die Kontinuität mit dem derzeitigen Rechtsrahmen durch Artikel 27 der Rahmenrichtlinie gewährleistet. Dementsprechend behalten die NRB die nach einzelstaatlichem Recht zur Umsetzung des Rechtsrahmens 1998 auferlegten Verpflichtungen bei, bis sie nach dem neuen Rechtsrahmen überprüft wurden.

Nach dem Rechtsrahmen 1998 unterliegen mehrere Bereiche des Telekommunikationssektors einer Vorabregulierung. Diese Bereiche wurden in den geltenden Richtlinien abgegrenzt; dabei handelt es sich jedoch nicht immer um „Märkte“ im Sinne des Wettbewerbsrechts und

⁹ Artikel 6 der Zugangsrichtlinie.

der Wettbewerbspraxis. Anhang I der Rahmenrichtlinie enthält ein Verzeichnis der Märkte, die in die Erstfassung der Empfehlung aufzunehmen sind

Tabelle 1 vermittelt einen Überblick über die Märkte, auf denen Unternehmen nach dem Rechtsrahmen 1998 Verpflichtungen auferlegt sind, sowie über die entsprechenden Märkte in Anhang I der Rahmenrichtlinie.

Tabelle 1: Märkte mit Verpflichtungen nach dem Rechtsrahmen 1998 - Gegenüberstellung mit Anhang I der Rahmenrichtlinie des neuen Rechtsrahmens

Märkte mit Verpflichtungen nach dem Rechtsrahmen 1998	Märkte gemäß Anhang I der Rahmenrichtlinie
ENDKUNDEN	
Öffentliche Festtelefonnetze und Sprachtelefondienste Richtlinie 98/10/EG ¹⁰	Anschluss an das öffentliche Telefonnetz und dessen Nutzung an bestimmten Standorten
Mietleitungen einschließlich des Mindestangebots Richtlinie 92/44/EWG ¹¹	Bereitstellung von Mietleitungen für Endnutzer
GROSSKUNDEN	
Öffentliche vermittelte Telekommunikationsnetze - Zusammenschaltung Richtlinie 97/33/EG ¹² , Art. 7 Abs. 1, Anhang I Abschnitt 1	Verbindungsaufbau im öffentlichen Festtelefonnetz Anrufzustellung im öffentlichen Festtelefonnetz Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz
Öffentliche vermittelte Telekommunikationsnetze - Entbündelung des Teilnehmeranschlusses Verordnung 2887/2000/EWG ¹³	Zugang zum öffentlichen Festtelefonnetz einschließlich des entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss
Öffentliche vermittelte Telekommunikationsnetze - Betreiber(vor)auswahl Richtlinie 97/33/EG, Artikel 12 Absatz 7, geändert durch die Richtlinie 98/61/EG	Verbindungsaufbau im öffentlichen Festtelefonnetz
Mietleitungsdienste - Zusammenschaltung Richtlinie 97/33/EG, Artikel 7 Absatz 1, Anhang I Abschnitt 2	Bereitstellung von Mietleitungskapazität für andere Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze oder -Dienste

¹⁰ ABl. L 101 vom 1.4.1998, S.24.

¹¹ ABl. L 295 vom 29.10.1997, S.23.

¹² ABl. L 199 vom 26.7.1997, S. 32.

¹³ ABl. L 336 vom 30.12.2000, S.4.

	Zusammenschaltung von Mietleitungen (Teilmietleitungen)
Öffentliche vermittelte Mobilkommunikationsnetze - Zusammenschaltung (Inlandsmarkt)	Verbindungsaufbau in öffentlichen Mobiltelefonnetzen
Richtlinie 97/33/EG, Artikel 7 Absatz 2, Anhang I Abschnitt 3	Anrufzustellung in öffentlichen Mobiltelefonnetzen

Kommt eine NRB zur dem Schluss, dass auf einem nach dem neuen Rechtsrahmen definierten Markt echter Wettbewerb herrscht, d.h. kein Betreiber über beträchtliche Marktmacht verfügt, so hebt sie alle spezifischen Verpflichtungen für Betreiber auf, die zuvor als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht eingestuft wurden¹⁴. Stellt eine NRB jedoch fest, dass auf einem relevanten Markt kein wirksamer Wettbewerb herrscht, erlässt sie für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht entsprechende Verpflichtungen, erhält bestehende Verpflichtungen aufrecht oder ändert sie. Daher kann es gelegentlich sein, dass die mit dem Maßnahmenpaket 1998 auferlegten Verpflichtungen nach dem neuen Rechtsrahmen ebenfalls gelten, allerdings für gemeldete Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf den relevanten Märkten, die nach den neuen Rechtsvorschriften definiert und analysiert werden.

3. MARKTDEFINITION UND -FESTLEGUNG; DEFINITION WEITERER MÄRKTE

3.1. Methodiken der Marktdefinition

Nach dem neuen Rechtsrahmen werden die Märkte nach wettbewerbsrechtlichen Grundsätzen festgelegt, wobei zu berücksichtigen ist, wie in der Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes¹⁵ und den Leitlinien erläutert.

Die Marktdefinition soll in erster Linie systematisch die Wettbewerbshindernisse aufzeigen, mit denen sich Unternehmen konfrontiert sehen. Damit sollen die derzeitigen und potenziellen Mitbewerber von Unternehmen aufgezeigt werden, die sie einschränken und daran hindern können, einem echten Wettbewerbsdruck standzuhalten. Die erarbeitete Marktdefinition kann sich nach dem relativen Gewicht der Substitutionsmöglichkeiten auf der Angebots- und der Nachfrageseite und nach dem voraussichtlichen Zeithorizont richten. Hier sei darauf hingewiesen, dass die Marktdefinition im Sinne der Empfehlung keinen Selbstzweck verfolgt, sondern der Ermittlung des vorhandenen Wettbewerbs im Hinblick auf eine Vorabregulierung dient.

Gemäß den Leitlinien und der Mitteilung der Kommission über Zugangsvereinbarungen¹⁶ sind in der elektronischen Kommunikation mindestens zwei Arten von relevanten Märkten zu berücksichtigen: der Markt für Dienste und Einrichtungen für Endnutzer (Endkundenmarkt) und der Markt für den Zugang zu Einrichtungen zur Bereitstellung von Diensten durch

¹⁴ Alle Verpflichtungen aufgrund beträchtlicher Marktmacht (BMM) sind aufzuheben; bestimmte Verpflichtungen können jedoch gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Zugangsrichtlinie Betreibern auferlegt werden, die nicht über beträchtliche Marktmacht verfügen. Die Aufhebung der Einstufung als Unternehmen mit BMM würde sich auf die letztgenannten Verpflichtungen nicht auswirken.

¹⁵ ABl. C 372 vom 9.12.1997, S. 5.

¹⁶ ABl. Nr. C 265 vom 22.8.1998, S.2.

Betreiber (Großkundenmarkt). Diese beiden Markttypen lassen sich je nach den Merkmalen der Angebots- und der Nachfrageseite weiter unterteilen.

Ausgangspunkt für die Definition und Festlegung von Märkten ist eine Beschreibung der Merkmale der Endkundenmärkte über einen bestimmten Zeitraum¹⁷ unter Berücksichtigung der Substitutionsmöglichkeiten auf der Angebots- und der Nachfrageseite¹⁸. Nach der Beschreibung und Definition der Endkundenmärkte sind die relevanten Großkundenmärkte festzulegen. Dabei handelt es sich um Märkte für die Bereitstellung von Produkten an Unternehmen, die Endnutzer bedienen möchten.

Da die von den NRB durchzuführenden Marktanalysen vorausschauend sein müssen, werden die Märkte in diesem Sinne definiert¹⁹. Die Definitionen berücksichtigen die voraussichtlichen technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen über einen angemessenen Zeitraum, der der Zeitspanne bis zur nächsten Überprüfung des Marktes entspricht. Angesichts der Möglichkeit, einen Markt regelmäßig zu überprüfen, würde eine NRB zu Recht die bisherige Leistung und derzeitige Marktposition sowie voraussichtliche künftige Entwicklungen berücksichtigen²⁰.

Unabhängig von den in der Empfehlung aufgeführten Märkten können gegebenenfalls Märkte nach dem Wettbewerbsrecht definiert werden. Die in der Empfehlung festgelegten Märkte werden zwar nah wettbewerbsrechtlichen Methodiken ermittelt, sind jedoch nicht zwangsläufig mit Märkten identisch, die in Einzelfällen nach dem Wettbewerbsrecht definiert werden. Wie in Punkt 27 der Leitlinien erläutert, dienen als Ausgangspunkt für eine Marktanalyse nach Artikel 15 der Rahmenrichtlinie weder Verträge oder abgestimmte Verhaltensweisen im Sinne von Artikel 81 EGV, noch Zusammenschlüsse im Sinne der Fusionsverordnung, noch ein angeblicher Missbrauch einer beherrschenden Stellung im Sinne von Artikel 82 EGV. Sie stützt sich vielmehr auf eine vorausschauende Gesamtbewertung der Struktur und Funktionsweise des geprüften Marktes. Die NRB und die Wettbewerbsbehörden sollten bei der Prüfung gleicher Fragen unter gleichen Umständen und mit gleichen Zielen grundsätzlich zu den gleichen Schlussfolgerungen gelangen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass angesichts der obigen Unterschiede Märkte, die für wettbewerbsrechtliche Zwecke und solche, die zur bereichsspezifischen Regulierung definiert werden, nicht immer identisch sind.

3.2. Grundlage für die Festlegung von Märkten in Empfehlungen

Aufgrund von Artikel 15 Absatz 1 der Rahmenrichtlinie muss die Empfehlung gemäß Anhang I der Richtlinie diejenigen Märkte für elektronische Kommunikationsprodukte und -dienste festlegen, deren Merkmale die Auferlegung von Verpflichtungen nach den spezifischen Richtlinien rechtfertigen können. Ausgangspunkt für die Festlegung von Märkten in der ersten Empfehlung ist daher das Verzeichnis von Märkten in Anhang I²¹.

¹⁷ Die Vorabregulierung befasst sich mit dem Mangel an Wettbewerb, der während eines bestimmten Zeitraums anhalten dürfte. Daher sollte der Zeithorizont für die Marktdefinition und -festlegung im Sinne dieser Empfehlung dem Zeitraum entsprechen, in dem voraussichtlich Vorabregulierungsmaßnahmen getroffen werden. Dieser kann sich danach richten, ob eine bestehende Verpflichtung aufrecht erhalten oder geändert oder eine neue Verpflichtung auferlegt wird.

¹⁸ Absatz 2 der Leitlinien zur beträchtlichen Marktmacht.

¹⁹ Rahmenrichtlinie, Erwägung 27.

²⁰ Punkt 20 der Leitlinien zur beträchtlichen Marktmacht

²¹ Der Rahmenrichtlinie zufolge sind Märkte nach dem Wettbewerbsrecht zu definieren. Dementsprechend sind die in Anhang I aufgeführten Märkte neu zu definieren.

Bei der Erarbeitung der ersten Empfehlung stellt sich die Frage, ob weitere Märkte in das Verzeichnis in Anhang I aufzunehmen sind. Gemäß Artikel 15 der Rahmenrichtlinie wird die Empfehlung regelmäßig von der Kommission überprüft.

Hier sei daran erinnert, dass der Rahmenrichtlinie zufolge unter bestimmten Umständen Vorabverpflichtungen aufzuerlegen sind, um die Entwicklung eines wettbewerbsorientierten Marktes zu gewährleisten (vgl. Erwägung 25). In Abschnitt 2 dieses Papiers sind die Vorabverpflichtungen aufgeführt, die im Rahmen der Liberalisierung 1998 eingeführt wurden, um die Bedingungen für einen echten Wettbewerb nach der alten Definition der beträchtlichen Marktmacht zu schaffen.

In dieser Hinsicht sind gemäß Erwägung 27 der Rahmenrichtlinie Vorabverpflichtungen (in Bezug auf elektronische Kommunikationsnetze und -dienste) nur aufzuerlegen, wenn kein wirksamer Wettbewerb herrscht, d. h. auf Märkten, auf denen es ein oder mehrere Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht im Sinne des Artikels 14 der Richtlinie gibt, und die Instrumente des nationalen und gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts nicht ausreichen, um das Problem zu lösen²².

Daher sind Vorabregulierung und Wettbewerbsrecht komplementäre Instrumente bei der Verwirklichung politischer Ziele²³ in der elektronischen Kommunikation und bei der Einführung eines wirksamen Wettbewerbs. Gleichzeitig stützt sich der neue Rechtsrahmen auf den Grundsatz, dass eine Vorabregulierung aufzuheben ist, wenn sie nicht mehr benötigt wird.

Somit empfiehlt es sich, so klar wie möglich die Umstände aufzuzeigen, unter denen eine Vorabregulierung gerechtfertigt ist (oder hingegen das Wettbewerbsrecht zur Lösung auftretender Probleme ausreicht) und daraus Grundkriterien für die Festlegung relevanter Märkte abzuleiten.

Die Erfahrungen mit der Anfangsphase der Liberalisierung in der Europäischen Union zeigen, dass sich die Vorabregulierung bei der Behandlung zweier Probleme, mit denen sich die Marktteilnehmer nach der Liberalisierung konfrontiert sahen, als wichtige Ergänzung des Wettbewerbsrechts erwies. Zunächst müssen neue Marktteilnehmer oder potenzielle Mitbewerber Zugang zu bestehenden Netzen anderer Betreiber erhalten, um Kunden zu bedienen. Zweitens richtet sich die wettbewerbsorientierte Bereitstellung zahlreicher elektronischer Kommunikationsdienste auch nach der Aushandlung der Zusammenschaltung mit anderen Netzen, um die notwendige Konnektivität zu erleichtern

Dies besagt nicht unbedingt, dass diese beiden Probleme unbegrenzt oder unter allen Umständen fortbestehen werden. Der Aufbau zellularer Mobilfunknetze (Problematik des Netzaufbaus) und der Abschluss zahlreicher freiwilliger Vereinbarungen über den Internet-Verkehr unter Zusicherung des Einsatzes aller vorhandenen Möglichkeiten (Zusammenschaltungsproblematik) zeigen, dass es in diesen beiden Bereichen keine

²² Erwägung 27 weist ferner auf neu entstehende Märkte hin, wo der Marktführer über einen beträchtlichen Marktanteil verfügen dürfte, ohne dass ihm jedoch unangemessene Verpflichtungen auferlegt werden sollten.

²³ Gemäß Artikel 8 der Rahmenrichtlinie streben die NRB mehrere Ziele an. So sorgen sie u.a. dafür, dass die Nutzer größtmögliche Auswahl-, Preis- und Qualitätsvorteile genießen, dass es keine Wettbewerbsverzerrungen oder -beschränkungen gibt; wirksame Infrastrukturinvestitionen und Innovation gefördert werden und die effiziente Nutzung und Verwaltung der Funkfrequenzen und Nummerierungsressourcen sichergestellt ist.

anhaltenden Hindernisse für den Marktzugang gab. Ferner können sich Technologien und Märkte dieses Bereichs rasch ändern, so dass sich ein Hindernis für die Entwicklung des Wettbewerbs zu einem gegebenen Zeitpunkt nachträglich beseitigen lässt oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums abgebaut werden.

Die Kriterien für die Festlegung von Märkten für den neuen Rechtsrahmen sollten eine Gesamtbewertung umfassen, die aussagt, wie wirksam das Wettbewerbsrecht allein bei der Behandlung des jeweiligen Marktversagens ist. Diese Bewertung stützt sich auf die Erfahrungen, die mit der Anwendung des Wettbewerbsrechts und der Auferlegung von Vorabverpflichtungen als Zusatzinstrument im Bereich der elektronischen Kommunikation gesammelt wurden. Nur Märkte, auf denen das Wettbewerbsrecht der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft allein nicht als ausreichend gilt, um einem Marktversagen entgegenzuwirken und in absehbarer Zeit einen wirksamen, nachhaltigen Wettbewerb zu gewährleisten, kommen für eine Vorabregulierung in Betracht.

Daher empfehlen sich folgende spezifische kumulative Kriterien zur Festlegung relevanter Märkte.

Zunächst ist festzustellen, ob auf einem Markt beträchtliche anhaltende Zugangshindernisse bestehen. Die Existenz solcher Zugangshindernisse ist zwar eine notwendige Voraussetzung, reicht jedoch nicht aus, um die Einbeziehung eines bestimmten Marktes in diese Empfehlung zu rechtfertigen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass der dynamische Charakter der Märkte für elektronische Kommunikation trotz beträchtlicher anhaltender Zugangshindernisse letztlich einen Wettbewerb auf den Märkten verspricht.

An zweiter Stelle ist daher zu prüfen ob der Markt so beschaffen ist, dass längerfristig ein wirksamer Wettbewerb zu erwarten steht. Dabei handelt es sich um ein dynamisches Kriterium unter Berücksichtigung mehrerer struktureller und verhaltensorientierter Aspekte, die - in ausgewogenem Verhältnis - anzeigen, ob der Markt in dem betreffenden Zeitraum Merkmale aufweist, die die Auferlegung von Verpflichtungen nach den spezifischen Richtlinien des neuen Rechtsrahmens rechtfertigen können.

Schließlich ist zu prüfen, ob das Wettbewerbsrecht (ohne Vorabregulierung) als solches ausreicht, wobei die spezifischen Merkmale der elektronischen Kommunikation zu berücksichtigen sind.

1. Zugangs- und Wettbewerbshindernisse

Beim ersten Kriterium scheinen zweierlei Hindernisse für den Zugang und die Entwicklung des Wettbewerbs in der elektronischen Kommunikation relevant: strukturell und rechtlich bedingte Hindernisse.

Ein strukturbedingtes Zugangshindernis liegt vor, wenn bei gegebenem Nachfrageniveau der Stand der Technik und die entsprechende Kostenstruktur ein Missverhältnis zwischen etablierten Betreibern und Markteinsteigern schaffen, so dass letztere am Marktzugang gehindert oder ausgeschlossen werden. Bedeutende strukturbedingte Hindernisse bestehen beispielsweise, wenn erhebliche Mengen-, Größen- und Konzentrationsvorteile sowie hohe Ist-Kosten der Vergangenheit für den Markt charakteristisch sind. Derartige Hindernisse treten noch immer im Zusammenhang mit der weitverbreiteten Entwicklung bzw. Bereitstellung von Ortsanschlussnetzen an festen Standorten auf.

Ein spezielles, andersartiges Hindernis für die Entwicklung eines wirksamen Wettbewerbs kann in der elektronischen Kommunikation ferner auftreten, wenn ein Anruf zu einer bestimmten Teilnehmernummer die Zusammenschaltung erfordert. Falls für die Anrufzustellung ein Entgelt erhoben wird (das als Einzelgebühr an den Anrufer weitergegeben wird), kann der Betreiber des Abschlussnetzes den Wettbewerb negativ beeinflussen, indem er die Kosten der Konkurrenz in die Höhe treibt oder Ausfälle an die Mitbewerber weitergibt. Diese Schranke als solche schließt den Wettbewerb noch nicht aus. Wenn beispielsweise der Gerufene und nicht der Anrufer die Gebühren für eingehende Gespräche oder anderweitigen Verkehr zu entrichten hat, besteht kein Anreiz, die Zustellungsentgelte über die Kosten hinaus anzuheben. Mit technologischen Lösungen lässt sich auch das technische Hindernis überwinden.

Rechtlich bedingte Hindernisse basieren nicht auf den Wirtschaftsbedingungen, sondern ergeben sich aus legislativen, administrativen oder sonstigen staatlichen Maßnahmen, die sich unmittelbar auf die Zugangsbedingungen und/oder die Stellung von Betreibern auf dem betreffenden Markt auswirken.

Ein Beispiel hierfür ist eine vom Gesetzgeber begrenzte Anzahl der Unternehmen, die Zugang zum Frequenzspektrum haben. Eine solche Einschränkung geht in der Regel einher mit einem technischen Hindernis, z.B. einer Beschränkung der Frequenzen, die zugeteilt werden können und mithin der Zahl der Lizenzen, die an Markteinsteiger vergeben werden. Ein weiterer Zugang bleibt verwehrt, bis erneut Frequenzen verfügbar werden oder der Wiederverkauf von Frequenzen zulässig ist.

Ein bedeutendes rechtliches Hindernis kann ferner bestehen, wenn der Zugang zu einem bestimmten Markt aufgrund von Rechtsvorschriften unrentabel wird und diese Lage überdies auf absehbare Zeit anhalten dürfte. Rechtsvorschriften können dazu führen, dass Dienste unter dem Kostenniveau oder mit einem Gewinn erbracht werden, der vom Zugang abhält. Ein Beispiel hierfür ist der Endkundenpreis für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz (und Ortsgespräche) an festen Standorten. Wenn Dienste ihre voraussichtlichen Grenzkosten nicht decken, wird der Zugang zum Ortsanschluss uninteressant. Ein derartiges Hindernis lässt sich durch eine Neugestaltung der Tarife abbauen. Breitere politische Anliegen und Ziele können jedoch bewirken, dass die Lage für einen beträchtlichen Zeitraum unverändert bleibt.

2. Dynamische Aspekte

An zweiter Stelle ist zu prüfen, ob der Markt so beschaffen ist, dass er längerfristig einen wirksamen Wettbewerb verspricht, ohne dass es einer Vorabregulierung bedarf. Bei der Anwendung dieses Kriteriums ist der Stand des Wettbewerbs hinter der Zugangsschranke zu prüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Markt trotz beträchtlicher Zugangshindernisse aufgrund struktureller Faktoren oder anderer Merkmale zu einem wirksamen Wettbewerb tendieren kann. Dies ist beispielsweise der Fall auf Märkten mit einer begrenzten, aber hinreichenden Anzahl von Unternehmen mit abweichenden Kostenstrukturen, die sich mit einer preiselastischen Nachfrage konfrontiert sehen und denen der Marktzugang verwehrt ist. Auf solchen Märkten können sich die Marktanteile mit der Zeit verändern und/oder sinkende Preise beobachtet werden. Dieses strukturdynamische Element, das letztlich zu einem wirksamen Wettbewerb auf dem Markt führen kann, ist für die Analyse entscheidend und in der Vergangenheit wie in der Gegenwart zu prüfen. Auch künftige Entwicklungen sind von Bedeutung, müssen jedoch in einen sinnvollen

Zeitraumen eingebettet und nicht nur theoretisch möglich sein. Dieser Zeitrahmen sollte der Zeitspanne zwischen den Überprüfungen durch die NRB entsprechen, so dass nur Entwicklungen berücksichtigt werden, die in dieser Zeit stattfinden.

Zugangshindernisse können bei innovativen, von stetigem technischen Fortschritt gekennzeichneten Märkten an Bedeutung verlieren. Hier entsteht ein Wettbewerbsdruck häufig durch bevorstehende Innovationen möglicher Mitbewerber, die derzeit noch nicht auf dem Markt präsent sind. Auf derart innovationsbestimmten Märkten kann ein dynamischer oder längerfristiger Wettbewerb unter Firmen ablaufen, die nicht zwangsläufig auf einem vorhandenen „statischen“ Markt konkurrieren.

3. Relative Effizienz des Wettbewerbsrechts und ergänzender Vorabregelungen

Um letztlich einen Markt festzulegen, der die ersten beiden Kriterien für eine Vorabregulierung erfüllt (beträchtliche und anhaltende Hindernisse; keine Anzeichen dafür, dass der Markt zu einem wirksamen Wettbewerb tendiert), ist zu prüfen, ob das Wettbewerbsrecht als solches (ohne Vorabregulierung) ausreicht, um derartige Hindernisse abzubauen oder aufzuheben oder einen wirksamen Wettbewerb wiederherzustellen.

Eine Vorabregulierung könnte eine angemessene Ergänzung zum Wettbewerbsrecht darstellen, wenn dessen Anwendung nicht ausreicht, um dem Marktversagen entgegenzuwirken. Dies wäre z.B. der Fall, wenn bei einer Maßnahme zur Behebung eines Marktversagens zahlreiche Anforderungen erfüllt sein müssen (z.B. detaillierte Buchhaltung für Regulierungszwecke, Kostenermittlung, Überwachung der Bedingungen einschließlich technischer Parameter u.a.) oder wenn ein häufiges und/oder frühzeitiges Einschreiten unerlässlich bzw. die Gewährleistung der Rechtssicherheit vorrangig ist.

In der Praxis sollten sich die NRB mit ihren Wettbewerbsbehörden abstimmen und deren Standpunkt berücksichtigen, wenn sie entscheiden, ob sich der Einsatz zusätzlicher rechtlicher Instrumente empfiehlt oder die Instrumente des Wettbewerbsrechts ausreichen.

Wenn in mehreren aufeinanderfolgenden Fassungen der Empfehlung festgestellt wird, dass ein Markt für elektronische Kommunikation eine Vorabregulierung rechtfertigt, ist dies dadurch bedingt, dass weiterhin beträchtliche Zugangshindernisse bestehen, die mangelnde Wettbewerbsdynamik dafür spricht und schließlich einem anhaltenden Marktversagen mit dem Wettbewerbsrecht (ohne Vorabregulierung) allein nicht begegnet werden kann. Auch könnte ein Markt aus einer Empfehlung gestrichen werden, wenn ein anhaltender, wirksamer Wettbewerb in der Gemeinschaft herrscht, sofern er nicht durch die Aufhebung rechtlicher Vorabverpflichtungen eingeschränkt wird. So kann sich beispielsweise herausstellen, dass sich der Wettbewerb auf dem nationalen Markt für Privatgespräche durch Betreiber Auswahl und -vorauswahl durchgesetzt hat. Da sich jedoch der Wettbewerb herausgebildet hat, weil die Betreiber verpflichtet wurden, Vorauswahl zu ermöglichen, ist eine Aufhebung dieser Auflage ohne vorherige Prüfung der weiteren Auswirkungen eines solchen Schrittes u.U. nicht ratsam.

Die Kommission geht davon aus, dass die NRB dieselben Hauptkriterien und Grundsätze anwenden, um andere Märkte als die in dieser Empfehlung aufgeführten festzulegen. Diese Kriterien können sich im Laufe der Zeit ändern; sie könnten beispielsweise aufgrund der

Erfahrungen angepasst werden, die bei der Umsetzung des Rechtsrahmens in Bezug auf festgelegte Märkte gesammelt werden. Die Kommission wird diese Kriterien bei künftigen Änderungen dieser Empfehlung zugrunde legen.

3.3. Definition anderer relevanter Märkte durch die NRB

In dieser Empfehlung wurden (gemäß Anhang I der Rahmenrichtlinie) Märkte festgelegt, deren Merkmale die Auferlegung rechtlicher Verpflichtungen nach den spezifischen Richtlinien rechtfertigen können. Dieses Verzeichnis relevanter Märkte kann angesichts der landesspezifischen Bedingungen, die jeweils unterschiedlich sein können, unvollständig sein. Gemäß Artikel 15 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie können daher die NRB Märkte definieren, die von den in der Empfehlung aufgeführten abweichen, sofern sie die Verfahren in Artikel 6 und 7 der Rahmenrichtlinie einhalten.

Die Marktdefinition auf nationaler Ebene im Hinblick auf die Marktanalyse kann sich von den in der Empfehlung festgelegten Märkten in mehrfacher Hinsicht unterscheiden²⁴.

Die Angemessenheit der Definition enger gefasster Märkte ist von der Festlegung und Anwendung von Abhilfemaßnahmen zu trennen. Die Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs auf einem festgelegten Markt kann die Auferlegung verschiedener Verpflichtungen erfordern, um eine Gesamtlösung herbeizuführen. So kann es häufig sein, dass benachbarte oder verwandte Abhilfemaßnahmen auf technische Bereiche angewandt werden, bedingt durch die Verpflichtung zum Abbau beträchtlicher Marktmacht auf dem analysierten Markt. Wenn in einem eng gefassten technischen Bereich Abhilfemaßnahmen für notwendig erachtet werden, erübrigt es sich, jeden technischen Bereich als relevanten Markt auszuweisen, um Verpflichtungen aufzuerlegen. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn zu der Verpflichtung zur Bereitstellung des entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss entsprechende Verpflichtungen hinsichtlich des Zugangs zu Ko-lokationseinrichtungen hinzukommen.

Hingegen ist eine Verpflichtung in einem entsprechenden Bereich, die weder zur Lösung eines Problems auf einem festgelegten Markt notwendig noch verhältnismäßig ist, nicht als Teil der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahme zu betrachten. Geht die Abhilfemaßnahme weiter, als es die Lösung des Problems auf dem festgelegten Markt erfordert, so ist die Abhilfemaßnahme nicht verhältnismäßig. Wenn die NRB in einem solchen Fall andere Gründe hat anzunehmen, dass die weitergehende Abhilfemaßnahme notwendig ist, so ist der entsprechende Bereich als relevanter Markt festzulegen und getrennt zu analysieren, um diese Verpflichtung aufzuerlegen.

Eine NRB, die erwägt, Marktdefinitionen aufgrund der nationalen Gegebenheiten enger oder breiter zu fassen, muss die in den Leitlinien und dieser Empfehlung vorgegebenen Grundsätze und Methoden beachten. So kann sich z.B. herausstellen, dass Substitutionsmöglichkeiten auf der Angebots- oder Nachfrageseite eines Teilmarktes bestehen, nicht aber (auf absehbare Zeit) auf dem übrigen Markt, so dass sich eine enger gefasste Marktdefinition empfiehlt. Beispielsweise kann der Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt bei bestimmten, klar

²⁴ So kann z.B. ein festgelegter Markt auf nationaler Ebene enger definiert sein. Je nach den landesspezifischen Gegebenheiten kann es zweckmäßig sein, die Marktdefinition zu erweitern und zwei oder mehr Märkte, die in dieser Empfehlung als Einzelmärkte aufgeführt sind, zusammenzufassen. Desgleichen kann es sinnvoll sein, einen neu entwickelten Markt aufzuzeigen und mit einem in dieser Empfehlung festgelegten Markt zu verbinden. Den landesspezifischen Umständen entsprechend können über die in dieser Empfehlung aufgeführten hinaus weitere Märkte festgelegt werden.

definierten und abgegrenzten Kategorien von Privatnutzern weitaus besser entwickelt sein als bei anderen.

Wenn sich ein von einer NRB festgelegter Markt von den in der Empfehlung aufgeführten unterscheidet, sollten die NRB die Verfahren nach Artikel 6 und 7 der Rahmenrichtlinie einhalten. Gleichzeitig können die Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den NRB sowie zwischen diesen und der Kommission (Artikel 7 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie) und Harmonisierungsverfahren (Artikel 19) zur Festlegung detaillierterer Konzepte der enger oder breiter gefassten Marktdefinition in der Gemeinschaft führen.

Gemäß Artikel 15 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie notifizieren die NRB nach Artikel 7 Absatz 4 den Maßnahmenentwurf, der eine andere Marktdefinition als die Empfehlung vorsieht. Dies gilt nur für Märkte, die sich im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe b) auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten auswirken. Wurde ein Markt nicht notifiziert, weil die NRB keine Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten erwarteten, diese im Nachhinein aber doch eintraten, könnte die Unterlassung der Notifizierung dieses Marktes einen Verstoß gegen die Richtlinie darstellen. Eine unterlassene Notifizierung könnte ferner nachteilige rechtliche Auswirkungen auf nationale Verfahren haben.

3.4. Abhilfemaßnahmen

Abhilfemaßnahmen sind die letzte Stufe eines Vorgangs, der mit der Marktdefinition und -Festlegung beginnt, mit einer Marktanalyse fortgesetzt und schließlich mit einer Gegenmaßnahme abgeschlossen wird. Märkte, die für eine Vorabregulierung in Frage kommen, werden nach den Kriterien in Abschnitt 3.2 ausgewählt. Die Festlegung eines zu analysierenden Marktes bedeutet noch nicht, dass dieser Regulierungsmaßnahmen erfordert. Erst wenn die NRB feststellt, dass auf diesem Markt kein wirksamer Wettbewerb herrscht, trifft sie Abhilfemaßnahmen. Selbst dann ist sorgfältig zu prüfen, welche Maßnahme zu ergreifen ist. Der neue Rechtsrahmen ist überaus flexibel. Die NRB verfügen über eine Reihe von Rechtsinstrumenten (s. Richtlinien 2002/19/EG und 2002/22/EG). Bei der Auferlegung einer bestimmten Verpflichtung für ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht muss die NRB nachweisen, dass die Verpflichtung der Art des festgestellten Problems entspricht, verhältnismäßig und aufgrund der Hauptziele der NRB im Sinne der Rahmenrichtlinie gerechtfertigt ist.

Diesen Hauptzielen entsprechend müssen die NRB

- den Wettbewerb bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -Dienste sowie zugehöriger Einrichtungen und Dienste fördern;
- zur Entwicklung des Binnenmarktes beitragen;
- die Interessen der Bürger der Europäischen Union wahren.

Aufgrund der Rahmenrichtlinie müssen die NRB ferner versuchen, Einvernehmen über die optimalen Mittel und Wege zur Bewältigung besonderer Marktsituationen zu erreichen. Um sicherzugehen, dass die vorgeschlagene Maßnahme dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entspricht, muss die zu treffende Maßnahme vor allem im Sinne der Leitlinien zur Marktanalyse ein legitimes Ziel verfolgen und nur die hierzu notwendigen Mittel einsetzen, die so wenig Belastungen wie möglich mit sich bringen, d.h. sie beschränken sich auf das zur Verwirklichung des Ziels erforderliche Mindestmaß .

Die Richtlinien enthalten mehrere Überlegungen zum Einsatz spezifischer Instrumente. Bevor die NRB belastende Sanktionen verhängt, muss sie insbesondere die Ausgangsinvestition des Eigentümers der Einrichtung und die mit dieser Investition verbundenen Risiken berücksichtigen. Die NRB sind verpflichtet, den Wettbewerb langfristig zu erhalten. Hierzu sind u.a. die technische und wirtschaftliche Tragfähigkeit der Nutzung oder Installation konkurrierender Einrichtungen und die Auswirkungen eines Eingriffs auf etwaige Investitionen in diese Einrichtungen zu prüfen. Dies ist besonders wichtig, wenn neue Technologien oder Netze auf Märkten eingesetzt werden, die sich noch nicht bewährt haben.

Wenn ein Instrument des Wettbewerbsrechts zur Verfügung steht, das dem gegebenenfalls von der NRB einzusetzenden entspricht, hindert dies die NRB nicht daran, eine ähnliche Maßnahme zu ergreifen. Nimmt z.B. ein Unternehmen nach dem Wettbewerb eine beherrschende Stellung ein, so ist es nach Artikel 82 EGV verpflichtet, sich nicht diskriminierend zu verhalten. So kann es sich empfehlen, dass die NRB auch vorab spezifische Verpflichtungen zur Transparenz und Berichterstattung auferlegt, um die Überwachung des nicht diskriminierenden Verhaltens des Unternehmens (z.B. in Bezug auf Lieferfristen) zu erleichtern. Werden Vorabverpflichtungen auferlegt, so kann dies bei Problemen auf dem betreffenden Markt nicht nur Beschwerde bei den zuständigen Wettbewerbsbehörden eingelegt, sondern auch auf die Streitbeilegungsklauseln des neuen Rechtsrahmens zurückgegriffen und ein Einschreiten der NRB beantragt werden.

4. PRÜFUNG VON MÄRKTEN ZUR ERMITTLUNG RELEVANTER MÄRKTE IM SINNE DER EMPFEHLUNG

Nachstehend werden die wichtigsten Märkte der elektronischen Kommunikation geprüft, die entsprechenden End- und Großkundenmärkte kurz analysiert und die spezifischen relevanten Märkte zur Vorabanalyse des wirksamen Wettbewerbs aufgezeigt.

Zunächst werden die Endkundenmärkte beschrieben; es folgt eine Erläuterung und Definition der entsprechenden Großkundenmärkte (s. Abschnitt 3.1).

Ein Hauptziel des neuen Rechtsrahmens ist es, durch Förderung und Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs eine größere Auswahl, niedrigere Preise und höhere Qualität für Nutzer und Verbraucher zu gewährleisten. Die NRB können in letzter Instanz und nach reiflicher Überlegung einem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht Verpflichtungen auferlegen. Rechtliche Kontrollen von Endkundendiensten sollten jedoch nur vorgeschrieben werden, wenn sich nach Auffassung der NRB der angestrebte wirksame Wettbewerb durch Großkunden- oder entsprechende Regelungen nicht gewährleisten ließe²⁵. Grundsätzlich kann es sein, dass weder auf dem Endkunden- noch auf dem Großkundenmarkt echter Wettbewerb herrscht. Daher müssen die NRB gegebenenfalls die gesamte Marktmacht der Unternehmen und deren Auswirkungen auf den Wettbewerb prüfen. Die Festlegung eines Endkundenmarktes zur Vorabanalyse umfaßt keine diesbezüglichen Regulierungsmaßnahmen, wenn die NRB einen Mangel an Wettbewerb feststellt. Regulierungsmaßnahmen für Endkundendienste dürfen nur erlassen werden, wenn sich das Ziel des wirksamen Wettbewerbs mit entsprechenden Maßnahmen auf dem Großkundenmarkt oder anderweitigen Schritten nicht erreichen ließe.

Endkundenmärkte sind im Hinblick auf die Marktdefinition grundsätzlich unabhängig vom Netz oder von der Infrastruktur zur Erbringung von Diensten und nach

²⁵ Universaldienstrichtlinie, Erwägung 26.

wettbewerbsrechtlichen Grundsätzen zu prüfen. Gleichzeitig wird für die Marktdefinition und -festlegung in der ersten Empfehlung Anhang I der Rahmenrichtlinie zugrunde gelegt. Dieser umfaßt Märkte, deren vorhandene spezifische Netze und technische Konfiguration beschrieben werden.

Im Laufe der Zeit werden Investitionen vorgenommen, um neue Netze und Infrastrukturen zu entwickeln und vorhandene auszubauen und zu verändern (z.B. mit Hilfe von Glasfaser- oder Drahtlostechnologien im Anschaltenetz). Wenn einem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht eine Verpflichtung in Bezug auf eine bestimmte Infrastruktur (z.B. Metall-Teilnehmeranschlüsse) auferlegt wird, bedeutet dies nicht, dass es einer gleichartigen Verpflichtung unterliegt, wenn es seine Netze und Infrastruktur ausbaut, z.B. um neue Dienste anzubieten (oder anbieten zu können). Werden neuartige Infrastrukturtypen zur Bereitstellung vorhandener Dienste verwendet, setzt jegliche Regulierung (der neuen Infrastrukturen) eine erneute Marktanalyse voraus. Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen und Unterstützung der Innovation sind erklärte Ziele der Regulierungsbehörden²⁶.

4.1. Produkt- und Dienstmärkte im Bereich der elektronischen Kommunikation

Elektronische Kommunikationsnetze und -dienste sind in der Rahmenrichtlinie definiert. Elektronische Kommunikationsdienste umfassen Telekommunikations- und Übertragungsdienste in Rundfunknetzen, nicht aber die Bereitstellung oder redaktionelle Kontrolle der über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste übertragenen Inhalte. Sie beinhalten keine Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne der Richtlinie 98/34/EG, die nicht ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze bestehen²⁷.

Bei der Prüfung der End- und Großkundenmärkte, die in die Empfehlung aufzunehmen sind, wird in der Regel zwischen Diensten, die an festen Standorten erbracht werden, und Diensten für mobile Standorte unterschieden. Ferner wird generell zwischen Sprach- und anderweitigen (Daten-) Diensten differenziert. Diese Unterscheidungen im Hinblick auf die Marktanalyse implizieren nicht die Vorab-Feststellung, dass diese Dienste getrennte Märkte bilden. Derzeit unterscheiden sich jedoch Sprach- und Datendienste hinsichtlich der Substitutionen auf der Nachfrageseite hinreichend, um sie gesondert zu analysieren. Auf Großkundenebene mag diese Unterscheidung zwischen Sprach- und anderweitigen Diensten komplexer sein. So können z.B. über einen Übertragungskanal sowohl Sprach- als auch anderweitige Dienste übermittelt werden²⁸. Diese Punkte werden an anderer Stelle behandelt.

Die Topologien der Kommunikationsnetze der EU-Staaten weichen erheblich voneinander ab. Somit sind in den Mitgliedstaaten auch die Definitionen dessen unterschiedlich, was als Dienst (z.B. Verbindungsaufbau) oder als Transitdienst bezeichnet wird, wobei zu beachten ist, welche Teile des Netzes beteiligt sind. Es bleibt den NRB überlassen, über solche technischen Aspekte zu entscheiden, wobei sie im Rahmen der Vorgaben dieser Empfehlung den landesspezifischen Gegebenheiten Rechnung tragen.

²⁶ Rahmenrichtlinie, Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe c

²⁷ Rahmenrichtlinie, Artikel 2.

²⁸ Hier stellt sich die Frage der technischen Neutralität bei der Behandlung von Diensten und der Wahl der Übertragungsmedien. Einige Dienste können unabhängig von ihrer technischen Bereitstellung Substitutionen bilden; gleichzeitig können jedoch unterschiedliche Dienste in einem bestimmten Netz durch unterschiedliche technische Anforderungen (einschließlich Stufe und Varianz) gekennzeichnet sein, z.B. in Bezug auf Zeitmerkmale (Echtzeit oder zeitlich versetzt) und Bandbreite.

4.2. Dienste an festen Standorten

4.2.1. Öffentliche Telefondienste für feste Standorte

In diesem Abschnitt werden i) die relevanten Endkundenmärkte für Sprachdienste an festen Standorten²⁹ beschrieben und definiert, ii) die entsprechenden Großkundenmärkte definiert und iii) Märkte gemäß Anhang I der Rahmenrichtlinie festgelegt.

Endkundenmärkte

Der Endkundenmarkt lässt sich generell beschreiben als Bereitstellung einer Verbindung (an festen Standorten oder einer Festadresse) zum öffentlichen Telefonnetz für abgehende und eingehende Anrufe und entsprechende Dienste. Je nach Unternehmen und eingesetzter Technologie können dieser Anschluss und diese Dienste mit unterschiedlichen Mitteln bereitgestellt werden. Am häufigsten werden herkömmliche Telefonnetze mit Metall-Doppeladern verwendet. Derzeitige Alternativen sind Kabelfernsehnetze mit Telefondienst, zellulare Mobilfunknetze, die für die Erbringung von Diensten an festen Standorten angepasst wurden, und andere drahtlose Netze. Derzeit sind nur Kabelnetze in allen Mitgliedstaaten weitgehend ausgebaut. Inwieweit sie gegenwärtig Sprachdienste anbieten können, ist von Land zu Land unterschiedlich und insgesamt noch begrenzt. Standorte mit hoher Nachfrage nach Nutzeranschlüssen können einen reduzierten Zugang erhalten. Künftig dürfte eine breitere Palette von Technologien für die Bereitstellung des Ortsanschlusses und Erbringung von Diensten einschließlich des öffentlichen Telefondienstes kommerziell genutzt werden.

Allgemein wird zwischen Märkten für Geschäfts- und Privatkunden unterschieden, da die Vertragsbedingungen für Zugang und Dienstangebot unterschiedlich sein können. Ferner kann ein Anbieter auf einem Markt für Geschäftskunden auf Preiserhöhungen eines mutmaßlichen Monopolträgers auf dem Privatkundenmarkt in der Regel nicht reagieren, da die Systeme der Kundenbetreuung an beiden Standorten erheblich voneinander abweichen können. Daher empfiehlt es sich, auf den definierten Märkten Endnutzerkategorien zu unterscheiden.

Der Telefondienst wird in der Regel als Paket (Anschluss und Nutzung) angeboten. Verschiedene Optionen und Pakete können je nach ihren typischen Nutzungs- oder Gesprächsmustern für Endnutzer zur Verfügung stehen³⁰. Obwohl viele Endkunden offenbar für Anschluss und abgehende Anrufe vorzugsweise ein und dasselbe Unternehmen wählen, entscheiden sich andere bei abgehenden Anrufen ganz oder teilweise für einen anderen Betreiber als den, der den Anschluss (und eingehende Anrufe) übernimmt. Ein Unternehmen, das versucht, den Preis abgehender Anrufe (insbesondere bei Fern- und Auslandsgesprächen) über das Wettbewerbsniveau hinaus anzuheben, müsste damit rechnen, dass sich die Endnutzer an alternative Diensteanbieter wenden. Endnutzer können über kurze Zugangscodes (vertraglich oder per Vorauszahlung) oder durch Betreibervorauswahl relativ leicht auf alternative Anbieter umsteigen. Anbieter von Anschlüssen konkurrieren auf dem Markt für abgehende Anrufe, doch scheint es nicht, dass Unternehmen, die abgehende Anrufe über Betreiberauswahl oder -vorauswahl anbieten, infolge einer geringen, jedoch maßgebenden, anhaltenden Preisanhebung den Zugangsmarkt systematisch erschließen.

²⁹ Internet-Einwahldienste werden in Abschnitt 4.2.2 (Zugang zu Daten und entsprechenden Diensten) behandelt.

³⁰ Abschnitt 4.2.2 befasst sich mit der Frage, ob Zeittakt- und Pauschaltarifdienste demselben oder unterschiedlichen Märkten zuzuordnen sind.

Daher lassen sich gesonderte Endkundenmärkte für Anschluss und abgehende Anrufe unterscheiden.

Bei abgehenden Anrufen können aus der Sicht der Endnutzer Orts-, Inlands- und Auslandsgespräche einander nicht ersetzen. Daher können diese als getrennte Endkundenmärkte betrachtet werden. Eine Preiserhöhung bei einer dieser Kategorien durch einen mutmaßlichen Monopolträger könnte Diensteanbieter einer anderen Kategorie veranlassen, die zur Erbringung der betreffenden Dienste notwendigen Komponenten zu erwerben, sofern sie erhältlich sind. Die Möglichkeiten, alle Großkundenelemente auf einem Markt für Auslandsgespräche zu beziehen, sind jedoch begrenzt.

Anrufe von festen Standorten zu Mobiltelefonen oder anderen nicht geographischen Standorten gelten bei Endnutzern nicht als hinreichend austauschbar, um auf demselben Markt als Nachfrage betrachtet zu werden. Ein Nutzer, der einen anderen auf seinem Mobiltelefon erreichen möchte, wird eine Festtelefonnummer kaum als Äquivalent ansehen. Ebenso wie bei geographischen Äquivalenten können jedoch Anbieter einer bestimmten Dienstkategorie u.U. die erforderlichen Großkundenkomponenten einschließlich mobiler Anrufzustellung erwerben, wenn ein mutmaßlicher Monopolträger die Preise anzuheben versucht.

Daher empfiehlt es sich angesichts der Substitution auf der Angebotsseite in der Regel, den Endkundenmarkt für abgehende Anrufe breiter zu definieren. Ist aber eine Substitution auf der Angebotsseite nicht möglich oder äußerst begrenzt, kann sich eine engere Marktdefinition empfehlen.

Entsprechende Großkundenmärkte

Großkunden-Zugang und Verbindungsaufbau

Beim Endkundenmarkt wurde zwischen Anschluss und abgehenden Anrufen unterschieden. Ein Unternehmen kann beschließen, auf den Markt für die Kombination von Anschluss und Anrufen zu gehen oder lediglich den Markt für Anrufe ganz oder teilweise zu erschließen. Bei der Beurteilung der relevanten zugehörigen Großkundenmärkte ist daher zu beachten, dass es verschiedene Möglichkeiten zur Erschließung der Endkundenmärkte gibt.

Die wichtigsten Zugangsalternativen sind Netzaufbau oder Kauf, wie nachstehend erläutert. Die letztgenannte Option umfaßt möglicherweise jeden Übertragungsweg, der Sprachdienste unterstützen kann, z.B. eine Mietleitung, einen entbündelten Teilnehmeranschluss oder die Bereitstellung des digitalen Teilnehmeranschlusses bzw. von Bitstromdiensten für Großkunden. Diese Alternativen können auch die Bereitstellung von Datendiensten oder Mehrfach-Sprachkanälen unterstützen und sind in Abschnitt 4.1.2 und 4.1.3 näher erläutert.

Die Hauptbestandteile eines Telefondienstes für Endkunden sind Verbindungsaufbau, Gesprächsübertragung (einschließlich Leitweglenkung und Vermittlung) unterschiedlicher Art und Anrufzustellung. Hinzu kommen Zeichengabe und Zusatzdienste, die z.B. für Fakturierungszwecke benötigt werden. Ein Unternehmen, das Telefondienste für Endkunden anbietet, könnte diese Vorleistungen getrennt oder zusammen erwerben, sie durch Aufbau eines ausgedehnten Netzes ausnahmslos selbst erbringen oder einige kaufen und andere selbst erbringen. Eine unmittelbare Alternative zum Kauf des Verbindungsaufbaus ist die Einrichtung des Netzzugangs am Standort des Endnutzers. Eine weitere Alternative besteht im Kauf oder in der Miete eines vorhandenen Netzanschlusses am Standort des Endnutzers. Keine dieser Alternativen, die erhebliche Investitionen erfordern, dürfte bei anhaltenden, aber

geringfügigen Preiserhöhungen eines mutmaßlichen Monopolträgers auf dem Verbindungsaufbaumarkt auf breiter Basis verfügbar sein. Die Alternativen können jedoch tragfähig sein, wenn ein größerer Endkundenmarkt (einschließlich der Erbringung sprachunabhängiger Dienste) vorhanden ist oder der Endnutzer Ausgaben in hinreichender Höhe tätigt.

Eine indirekte Alternative zum Verbindungsaufbau ist die Erbringung eines Dienstes, um Endkundenanschlüsse an das öffentliche Telefonnetz in relevanten Bereichen zu erhalten, so dass sich Endnutzer an einem Übergabepunkt des Unternehmens einwählen und dessen Dienst von dort an in Anspruch nehmen können. Diese Alternative gilt nicht als Substitution für Verbindungsaufbau im engeren Sinne.

Verbindungsaufbaudienste für Großkunden (Zugang oder Zusammenschaltung) können zeitabhängig oder pauschal angeboten werden. Sie können auch zusammen mit Vermittlung und/oder Gesprächsweiterleitung erbracht werden. Im Sinne dieser Empfehlung wurden Verbindungsaufbaudienste für Großkunden als Markt festgelegt. Der relevante Markt umfaßt Verbindungsaufbau für Telefongespräche und für das Einwählen in Internet-Dienste. Daher ist der Markt definiert als Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten.

Transitdienste für Großkunden

Neben Verbindungsaufbau und Anrufzustellung erfordert ein erfolgreicher Anruf Gesprächsweiterleitung bzw. Transit. Die Gesprächsweiterleitung oder Durchgangsverbindung umfaßt die Übertragung und/oder die Vermittlung oder Leitweglenkung. Für einen Diensteanbieter mit einer begrenzten Zahl von Endnutzern bestünde eine Alternative zu Großkunden-Weiterleitungsdiensten in der Nutzung zusammenschalteter Mietleitungen oder deduzierter Leitungskapazität. Transitdienste bezeichnen die (Fern-) Übertragung vermittelter Anrufe über das öffentliche Telefonnetz von einem festen Standort aus. Dieses Produkt unterscheidet sich z.B. von der Bereitstellung spezifischer Kapazität selbst, auch wenn einige Transitdienste über Mietleitungen bereitgestellt werden. Der Unterschied besteht darin, dass Mietleitungen spezifische Kapazität zwischen zwei festen Punkten bereitstellen, während Transit vermittelte Anrufe über das öffentliche Telefonnetz von einem festen Standort aus bezeichnet. Transitdienste umfassen daher die Übertragung zwischen Knotenvermittlungen eines bestimmten Netzes, verschiedener Netze oder ausschließlich über ein drittes Netz. In einige Segmenten dieses Marktes für Transitdienste dürfte der Wettbewerb rascher Fuß fassen als in anderen, doch besteht kein Grund zu der Annahme, dass sich bestimmte vermittelte Gesprächsweiterleitungsdienste (vom Netz eines etablierten Betreibers zu dem eines Markteinsteigers) automatisch von anderen (zwischen den Netzen zweier etablierter Betreiber) unterscheiden.

Es besteht die Möglichkeit, die Bereitstellung einer Transitverbindung entweder direkt zu kaufen oder die erforderlichen Komponenten getrennt zu erwerben und den Dienst selbst zu erbringen. Welche Betreiber Dienste oder die hierfür erforderlichen Netzkomponenten bereitstellen, richtet sich nahezu ausschließlich nach dem Verkehrsaufkommen auf bestimmten Transitstrecken. Feststeht, dass einige stark beanspruchte Strecken einen großen Zulauf zu verzeichnen hatten, andere, weniger genutzte hingegen nicht, so dass geographisch omnipräsente Transitdienste noch immer auf das Angebot eines etablierten Betreibers angewiesen sind.

Übertragungstrecken mit geringem Verkehrsaufkommen verfügen über eine geringe oder gar keine Kapazität, so dass Markteinsteiger, die eigene Dienste anbieten möchten, nicht in der

Lage sind, die Netzelemente zur umgehenden Bereitstellung von Transitdiensten zu erwerben und stattdessen die notwendigen Infrastrukturen selbst aufbauen müssen. Häufig reicht die vorhandene Kapazität auf diesen wenig genutzten Strecken aus, um den Bedarf des Betreibers bei Transitdiensten zu decken. In zahlreichen Mitgliedstaaten aber sind Markteinsteiger auf vielen Strecken auf Transitdienste des etablierten Betreibers angewiesen.

Ebenso wie Verbindungsaufbaudienste für Großkunden (Aufbau des Zugangs oder der Verbindung) werden vermittelte Transit- und/oder Gesprächsweiterleitungsdienste für die Zwecke dieser Empfehlung definiert. Im Sinne dieser Empfehlung wurden Transitdienste für Großkunden im öffentlichen Telefonnetz als Markt festgelegt. Die Grenze zwischen Verbindungsaufbau und Transitdiensten kann je nach Netztopologie unterschiedlich verlaufen, und es bleibt den NRB überlassen, die jeweiligen Elemente des betreffenden Abschnittes zu definieren. Zu beachten ist, dass zwar eine gewisse Ermessensfreiheit bei der Festlegung der Elemente von Verbindungsaufbau, Anrufzustellung und Transitdiensten besteht, diese sich jedoch gegenseitig ergänzen und eine Gesamtheit bilden. Wenn z.B. Verbindungsaufbau und Anrufzustellung bereits definiert sind, ist es damit auch der Transitdienst.

Trotz einiger wenig genutzter Strecken gehören Transitdienste zu den Bereichen fester Telekomdienste, in denen sich der Wettbewerb entwickeln dürfte. Je nach den Erfahrungen, die bei der Durchführung dieser ersten Empfehlung gesammelt werden, wird geprüft, ob der Transitmarkt weiterhin einzubeziehen ist.

Anrufzustellung für Großkunden

Anrufzustellung für Großkunden besteht darin, Gespräche zu gerufenen Standorten oder Teilnehmern zuzustellen. Unternehmen, die Netze für die Erbringung von Telefondiensten besitzen oder betreiben, können sich auf einer relativ hohen Netzebene, d.h. an einigen hierfür bestimmten Punkten, zusammenschalten. Daher können Anrufzustellungsvereinbarungen in der Praxis sowohl Gesprächsweiterleitung als auch die lokale Anrufzustellung umfassen. Unternehmen, die sich z.B. bei der Anrufzustellung im Inland mit einer Preiserhöhung konfrontiert sehen, könnten die lokale Anrufzustellung getrennt von der Gesprächsweiterleitung erwerben. Daher lässt sich die lokale Anrufzustellung als relevanter Anrufzustellungsmarkt bezeichnen.

Legt man bei der Definition eines relevanten Marktes zur Wettbewerbsanalyse die Substitutionsmöglichkeiten auf der Angebots- und der Nachfrageseite zugrunde, so wird in der Regel von einer eng gefassten Definition ausgegangen, die bei Bedarf erweitert wird. In diesem Fall dient als Ausgangspunkt die Anrufzustellung zu einem bestimmten Standort, einem Teilnehmer oder einer Nummer. Es ist jedoch für ein Unternehmen, das Anrufzustellung für andere Unternehmen anbietet, schwierig, Preisunterschiede zwischen den Zustellungsentgelten für unterschiedliche Teilnehmer oder Standorte in seinem Netz zu machen. Daher entspricht der relevante Markt zumindest der Größe des Netzbetreibers.

Prüft man, ob eine breitere Definition angebracht ist, sind die Substitutionsmöglichkeiten auf der Angebots- und der Nachfrageseite zu berücksichtigen, die die Zustellungsentgelte in einem bestimmten Netz beeinflussen könnten³¹. Wenn alle (oder zumindest ein Großteil der) festen Standorte oder Teilnehmer in einem geographischen Gebiet über zwei oder mehr Netze

³¹ Auch die Marktmacht als Gegengewicht ist zu berücksichtigen, in diesem Fall gleichwertige Kaufkraft bei der Aushandlung von Anrufzustellungsentgelten; dies gehört jedoch zur Wettbewerbsanalyse nach der Definition des relevanten Marktes.

zusammengeschaltet wären, bestünden Alternativen zur Anrufzustellung zu bestimmten Standorten. Eine weitere Substitutionsmöglichkeit auf der Angebotsseite läge vor, wenn es technisch möglich wäre, dass Anrufe zu einem bestimmten Standort oder Endnutzer von einem anderen Unternehmen zugestellt werden als dem, das den betreffenden Standort bedient. Derzeit besteht keine derartige Substitutionsmöglichkeit.

Anrufzustellungsentgelte auf Großkundenebene in einem bestimmten Netz könnten durch Substitutionsmöglichkeiten auf der Nachfrageseite eingeschränkt werden, die es jedoch derzeit auf dem Großkundenmarkt noch nicht gibt. Hingegen bestehen entsprechende Substitutionsmöglichkeiten auf dem Endkundenmarkt. Als Beispiel käme jedes Kommunikationsmittel in Frage, das eine brauchbare Alternative zu Anrufen zu dem betreffenden Standort bzw. der jeweiligen Teilnehmernummer bildet. Alternativen wären z.B. Anrufzustellung über das Mobilfunknetz, Anrufe mit Rückrufvereinbarung, Anrufe ohne spezielle Zustellungsvorkehrungen (wenn z.B. die Parteien von sich aus IP-Verbindungen wählen) oder Kommunikation über Nachrichten unterschiedlicher Art (E-Mail, Voicemail, Funkrufdienste). Die Alternative muss ferner Druck auf die Zustellungsentgelte ausüben, so dass diese für das Netz unrentabel werden.

Diese Alternativen zur Substitution auf der Nachfrage- oder Angebotsseite gewährleisten derzeit weder eine hinreichende Disziplin bei der Anrufzustellung an festen Standorten noch sprechen sie für eine breiter gefasste Marktdefinition, so dass der relevante Markt Anrufzustellung über Einzelnetze ist. Ein Anreiz zur Anhebung der Anrufzustellungsentgelte besteht vor allem, weil es keine technische Alternative der Zustellung gibt (diese kann nur über das Netz erfolgen, auf das der Gerufene abonniert ist) und in der Regel der Anrufer das Gespräch vollständig bezahlt. Ein solcher Anreiz bestünde nicht oder nur in geringem Maße, wenn für eingehende Anrufe keine Gebühren erhoben würden, der Gerufene statt des Anrufers für alle Gebühren aufkäme oder eine enge finanzielle Beziehung zwischen beiden Teilnehmern bestünde.

Eine solche Marktdefinition - Anrufzustellung über Einzelnetze - bedeutet nicht automatisch, dass jeder Netzbetreiber über beträchtliche Marktmacht verfügt; sie richtet sich weitgehend nach der entsprechenden Kaufkraft³² und anderen Faktoren, die diese Marktmacht einschränken können. Kleine Netze sind in der Regel mit einer gewissen Kaufkraft konfrontiert, die die entsprechende Marktmacht weitgehend einschränken wird. In Ermangelung von Zusammenschaltungsvorschriften kann es sein, dass ein kleines Netz im Vergleich zu einem größeren bei der Anrufzustellung über sehr wenig Marktmacht verfügt. Diesem Ungleichgewicht wirkt die Bestimmung entgegen, Zusammenschaltung auszuhandeln, um (dem Rechtsrahmen entsprechend) die durchgehende Konnektivität zu gewährleisten. Diese Bestimmung besagt jedoch nicht, dass Betreiber kleiner Netze überhöhte Entgelte festlegen können. Infolgedessen kann sich die Marktmacht noch immer ungleichmäßig auf große und kleine Netze verteilen, da erstere leichter die Anrufzustellungsentgelte erhöhen können und es für ein kleines Netz schwieriger wäre, einer Senkung der Zustellungsentgelte durch ein großes Netz standzuhalten.

³² Überlegungen zur relativen Marktmacht beziehen sich nicht nur auf Netze (unterschiedlicher Größenordnung oder Flächendeckung), die Endnutzer an festen Standorten oder Festadressen bedienen, sondern auch auf andere wie zellulare Mobilfunknetze für wechselnde Standorte. Falls einem Festnetzbetreiber mit beträchtlicher Marktmacht von der Regulierungsbehörde Verpflichtungen auferlegt werden (abgesehen von der Grundverpflichtung zur Aushandlung von Zusammenschaltung), z.B. geregelte Preise für Anrufzustellung, kann sich dies auf die Marktmacht bei Mobilfunknetzen auswirken.

Schlussfolgerung

Daher sollten folgende spezifische Märkte für die Bereitstellung öffentlicher Telefondienste an festen Standorten in die Empfehlung aufgenommen werden:

Endkundenmärkte

1. Zugang von Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten
2. Zugang anderer Kunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten
3. An festen Standorten erbrachte öffentliche In- und/oder Auslandsgespräche für Privatkunden
4. An festen Standorten erbrachte öffentliche In- und/oder Auslandsgespräche für andere Kunden
5. An festen Standorten erbrachte öffentliche Auslandsgespräche für Privatkunden
6. An festen Standorten erbrachte öffentliche Auslandsgespräche für andere Kunden

Großkundenmärkte

7. Verbindungsaufbau oder Kapazität (in allen Netzen, die einen festen Standort bedienen)
8. Anrufzustellung über Einzelnetze
9. Transitdienste im öffentlichen Fernsprechnetz

4.2.2. Zugang zu Daten und entsprechenden Diensten an festen Standorten

In diesem Abschnitt werden i) die relevanten Endkundenmärkte für den Zugang zu generischen Datendiensten (insbesondere Internet) an festen Standorten beschrieben und definiert, ii) die entsprechenden Großkundenmärkte definiert und iii) Märkte gemäß Anhang I der Rahmenrichtlinie festgelegt.

Endkundenmärkte

Die zunehmende Nutzung des Internet für eine Kombination von Kommunikationsdiensten führte zur Entstehung möglicherweise ausgedehnter Endkundenmärkte für den Zugang zu Daten und entsprechenden Diensten an festen Standorten. Die Bereitstellung des Internet-Zugangs für Endkunden umfaßt in der Regel zwei Stufen: i) den Netz- oder Übertragungsdienst zum und vom Standort des Endnutzers und ii) die Bereitstellung von Internetdiensten, insbesondere der durchgehenden Konnektivität mit anderen Endnutzern oder Großrechnern. Beide Dienste lassen sich zusammenfassen.

Zur Zeit lassen sich drei generell verfügbare Formen des Internet-Zugangs unterscheiden: i) Einwahl, ii) Dienste höherer Bandbreite mit digitalen (oder vergleichbaren)

Teilnehmeranschlusstechnologien oder Kabelmodem und iii) fester Internet-Anschluss (dedizierter Zugang)³³.

Für Privatteilnehmer und Kleinunternehmen, die von einem festen Standort aus auf das Internet zugreifen, besteht die häufigste Form des Zugangs nach wie vor in Schmalbandverbindungen mit Einwahl über analoge Telefonleitungen und Modem sowie über ISDN. Es gibt jedoch mehrere andere Zugangsmöglichkeiten (einschließlich der vorgenannten) an festen Standorten, von denen viele an Attraktivität gewinnen, da die Nachfrage nach Datenverkehr mit hoher oder normaler Bandbreite und schnellen bzw. normalen Anschlusszeiten zunimmt und die Endkundenpreise für diese Dienste sinken. Auch Satelliten- und terrestrische Fernnetze (bei angemessener Kapazität und Anschluss an eine Rückleitung) können Datendienste und Internet-Zugang anbieten³⁴. Künftig dürften für den Zugang an festen Standorten verstärkt andere Drahtlos- und Stromnetztechnologien eingesetzt werden.

Eine Prüfung der verfügbaren Dienste und Pakete für Endkunden ergibt eine breite Palette von Dienstmerkmalen wie Bandbreite, Online-Zeit, Preise und Preisbildungskriterien, zulässige empfangene und versandte Datenmengen, Qualität und weitere Dienste. Der einfache Internet-Anschluss ermöglicht das Versenden von Emails und Kurzmitteilungen, den Aufbau von Verbindungen zu anderen Endnutzern, den Austausch von Dateien, die Abfrage und Nutzung von Webseiten und Durchführung von Transaktionen. Andere Sonderdienste können jedoch auch zur Verfügung stehen, darunter zahlreiche Sprach- und Videodienste.

Ein Endnutzer, der längere Nutzungszeiten gegenüber hoher Bandbreite bevorzugt, könnte sich für ein Schmalband-Pauschalangebot oder ein Produkt höherer Bandbreite (zum Pauschalpreis) entscheiden, falls diese verfügbar sind. Hingegen wird ein Endnutzer mit hohem Bandbreiten-, aber begrenztem Zeitbedarf den Zugang mit höherer Bandbreite über DSL oder Kabelmodem (oder eine vergleichbare Technologie) wählen. Bei anhaltendem geringfügigem Preisanstieg oder einer Verschlechterung der Qualität kann es durchaus sein, dass ein oder mehrere Endnutzer zu einem anderen Betreiber abwandern. Einfaches Kabelmodem oder DSL-Dienste könnten die Pauschaltarife für das Einwählen beeinflussen, umgekehrt hingegen kaum.

Es gibt einige technische Merkmale des schnelleren oder Breitband-Zugangs, aufgrund derer bestimmte Anwendungen nach der Einwahl nicht lauffähig sind. Unter dieser technischen Voraussetzung würden Schmalbanddienste einen gesonderten Markt bilden, da die Dienst- bzw. Qualitätsmerkmale (u.a. die Auf- und Abwärtsgeschwindigkeiten) einer Schmalbandverbindung aus der Sicht eines Endnutzers der Breitbandkommunikation nicht als brauchbare Substitutionen gelten könnten³⁵. Ferner könnte bei Einwahl zum Pauschaltarif

³³ Breitband-Internetdienste weisen eine Abwärtskapazität zum Endnutzer von mehr als 128 kbit/s auf. Der Dienst kann mit asymmetrischer oder symmetrischer Bandbreite bereitgestellt werden. Der feste Internet-Zugang umfaßt in der Regel symmetrische Bandbreite.

³⁴ Internet-Zugang über das Fernsehen gewinnt an Bedeutung, wenngleich Inhalte und Anwendungen häufig nur beschränkt abgerufen bzw. genutzt werden können. In den meisten Fällen wird ein Standard-Modem an einer Telefonleitung verwendet. Das Kabelfernsehen kann jedoch ebenfalls eingesetzt werden; in diesem Fall wäre der Zugang mit anderen Zugangsmethoden höherer Geschwindigkeit vergleichbar.

³⁵ Wenn man von Diensten über Schmalbandverbindungen ausgeht, kann die obige Analyse durchaus zu einem anderen Ergebnis führen. Anders ausgedrückt, es kann für Märkte dieser Art asymmetrische Substitutionsmöglichkeiten geben; unter bestimmten Umständen kann eine Breitbandverbindung ein brauchbarer Ersatz für einen Schmalbandanschluss sein, da sie zusätzliche Dienstmerkmale bietet, umgekehrt dagegen nicht.

nicht davon ausgegangen werden, „ständig am Netz zu sein“, wie dies beim Breitbanddienst der Fall sein könnte: Dieser könnte vielmehr abgebrochen werden, wenn er eine Zeitlang nicht in Anspruch genommen wird.

Zwischen Schmalband- und Breitband-Zugang besteht ein Preisgefälle, das jedoch unterschiedliche Formen annehmen kann und sich danach richtet, welche Datenraten oder qualitativen Merkmale angeboten werden, ob Schmalband-Pauschalangebote verfügbar sind, ob verschiedene Formen des Breitband-Zugangs konkurrieren o.a. Daher ist es derzeit nicht leicht, lediglich anhand des Preisgefälles festzustellen, ob gesonderte Endkundenmärkte existieren.

Gleichzeitig gibt es aus Nutzerperspektive zur Ableitung von Großkundenmärkten bedeutende Unterscheidungsmerkmale der, zwischen Breitbanddiensten und Einwahl- oder Schmalbandverbindungen. Für Endkunden des Breitbandmarktes bestehen verschiedene Anschlussmöglichkeiten mit diesen Geschwindigkeiten. Die Verbraucher können den Dienst von Kabelbetreibern mit erweiterten Netzen über Kabelmodem, von Markteinsteigern über von diesen selbst oder von Dritten modifizierte Teilnehmeranschlüsse, oder unmittelbar vom etablierten Betreiber beziehen. Andere Technologien wie drahtlose Teilnehmeranschlüsse sind nicht auf breiter Basis verfügbar, können jedoch gleichwertige Dienste gewährleisten. Die verschiedenen Möglichkeiten sind dem Verbraucher gleichgültig, sofern die Preise vergleichbar sind.

Auf dem Schmalbandmarkt kann für Einwahlverbindungen eine Teilnahme- oder eine Nutzungsgebühr oder eine Kombination beider erhoben werden. Dienste zum Pauschaltarif (nur Teilnahmegebühr) stehen nunmehr in der Gemeinschaft auf breiterer Basis zur Verfügung und finden bei Endnutzern großen Anklang. In der Regel steigt ein Nutzer von einem Zeittakt- auf einen Dienst zum Pauschaltarif um, wenn dessen Preis gegenüber dem Zeittarif hinreichend niedrig ist³⁶. Daher werden intensivere Nutzer zuerst umsteigen.

Zeittakt- und Pauschaltarifzugang sind aus mehreren Gründen als ein und derselbe Markt zu betrachten. Zunächst besteht der einzige Unterschied zwischen den Produkten in ihrer Tarifstruktur. Zweitens scheinen beide Produkte für Endnutzer austauschbar, wenn es auch wenig Anhaltspunkte dafür zu geben scheint, dass Endnutzer als Reaktion auf einen Preisanstieg beim Pauschaltarifzugang diesen durch Zeittaktzugang ersetzen. Wenn die Verpflichtung besteht, den Betreibern Großkunden-Verbindungsaufbau pauschal anzubieten, ist ein Wechsel des Anbieters möglich, wenn ein mutmaßlicher Monopolträger die Preise für den Pauschalzugang anhebt und damit andere Anbieter (von Zeittaktprodukten) veranlasst, Pauschalangebote zu einem niedrigeren, wettbewerbsfähigen Preis bereitzustellen. Daher bilden Verbindungsaufbau zum Pauschal- und zum Zeittakttarif keine gesonderten Märkte.

Es steht den NRB frei, für den breiteren Verbindungsaufbaumarkt Bestimmungen aufzuerlegen, und u.a. das Angebot des Verbindungsaufbaus zum Pauschaltarif vorzuschreiben, sofern diese Verpflichtung im Sinne von Artikel 8 Absatz 4 der Zugangsrichtlinie verhältnismäßig ist.

Entsprechende Großkundenmärkte

Angesichts der vorstehenden Beschreibung der Endkundenmärkte lassen sich Großkundenmärkte zur rechtlichen Vorabanalyse definieren und untersuchen. Um Daten und

³⁶ Die Qualität eines Pauschal- und eines Zeittaktangebots ist im Wesentlichen die gleiche. Auch bietet die Teilnahme zum Pauschaltarif die Möglichkeit, zusätzliche Zugangszeit kostenlos zu nutzen.

zugehörige Dienste für Endnutzer an festen Standorten bereitzustellen, wird ein entsprechender Übertragungskanal benötigt, der Daten in beiden Richtungen und mit Geschwindigkeiten transportieren kann, die dem geforderten Dienst angemessen sind. Daher muss ein Unternehmen, das Dienste für Endnutzer erbringt, einen Übertragungskanal zum Endnutzer-Standort einrichten oder entsprechenden Zugang erhalten.

Die derzeitigen DSL- oder vergleichbaren Technologien können bislang generell nur Dienste mit bis zu 2 Mbit/s in beiden Richtungen bis zum Endnutzer gewährleisten. Zu den Hauptoptionen zur Erbringung dieser Dienste für Endnutzer gehören daher Glasfaseranschluss oder Mietleitungen, die diese höheren Geschwindigkeiten unterstützen können. Die relevanten Märkte für großkundenspezifische Kapazität (einschließlich des Zugangs mit höherer Bandbreite von mehr als 2 Mbit/s) werden in Abschnitt 4.2.3 behandelt.

Ein Übergangsmarkt für Endnutzer zwischen den oben beschriebenen Diensten höherer Geschwindigkeit und Internet-Einwahl erfordert die Nutzung von Einrichtungen wie der eines DSL- (oder vergleichbaren) Dienstes oder eines Koaxialkabel- oder Satellitennetzes, das Daten in beide Richtungen mit für den nachgefragten Dienst angemessenen Datenraten überträgt (Die betreffenden Dienste umfassen keine herkömmlichen Rundfunkdienste, die in Abschnitt 4.4. behandelt werden.). Künftig dürften andere Technologien auf breiter Basis zur Verfügung stehen, allerdings nicht in den nächsten ein bis zwei Jahren. Zu diesen Technologien gehören drahtlose Teilnehmeranschlüsse, digitale Rundfunk- und Stromnetzsysteme.

Zur Zeit sind erweiterte Kabelsysteme nicht genügend entwickelt oder genutzt; dies könnte sich allerdings in einigen Teilen der Gemeinschaft während der Laufzeit dieser Empfehlung ändern. Die einzige weitverbreitete, wirtschaftliche Möglichkeit zur Versorgung des Endnutzermarktes besteht daher im Einsatz der Teilnehmeranschlussleitungen des lokalen PSTN Netzes, die für die Erbringung von Breitbanddiensten aufgerüstet wurden.

Im Großkundenbereich umfassen breitbandige Zugangsdienste sogenannte Bitstromdienste³⁷. Derzeit ist der breitbandige Zugangsmarkt für Großkunden auf Bitstromdienste beschränkt, allerdings erlaubt eine derartige Marktdefinition NRB andere Infrastrukturen zu berücksichtigen, wenn und sobald sie Einrichtungen bereitstellen, die Bitstromdiensten gleichwertig sind.

Ein Betreiber, der entbündelte Teilnehmeranschlüsse verwendet, wird eine andere Form von breitbandigen Großkunden-Zugangsdiensten in der Regel nicht als Substitution betrachten, selbst wenn der vom Breitbandanbieter erbrachte Dienst die Bereitstellung derselben Dienste gestattet, die über entbündelte Teilnehmeranschlüsse angeboten werden. In diesem Beispiel müssten die DSL- oder vergleichbaren Technologien für Teilnehmeranschlüsse auf jeder Netzebene kompatibel sein. Selbst wenn Technologien auf diese Weise synchron eingesetzt würden, müsste dies in Zukunft weiterverfolgt werden, was eine weitere Differenzierung in technischer Hinsicht erschweren würde. Desgleichen ist fraglich, ob ein Markteinsteiger, der einen Breitbandzugang für Großkunden nutzt, um den Endnutzermarkt zu beliefern, problemlos auf Teilnehmeranschlüsse umstellen könnte, um einen gleichwertigen Dienst zu erbringen. Auf der Nachfrageseite wird ein Anbieter, der breitbandige Großkunden-Zugangsdienste nutzt, entbündelte Teilnehmeranschlüsse nur als Substitution betrachten, wenn der Betreiber des breitbandigen Zugangs über alle übrigen Netzelemente verfügt, um

³⁷ Im Rahmen dieser Empfehlung bezeichnet Bitstream einen Dienst, der zum Teil auf das PSTN Netz zurückgreift und auch andere Netze wie das ATM Netz einschließen kann.

einen gleichwertigen Dienst autonom bereitzustellen. Gleiches gilt für die Substitutionsmöglichkeiten auf der Angebotsseite. Entbündelte Teilnehmeranschlüsse und breitbandiger Großkunden-Zugang stellen daher eindeutig gesonderte Märkte dar. Es gibt nur sehr begrenzte Substitution zwischen Wiederverkauf von End-zu-End Großkunden-Produkten und typischen Zugangsprodukten, sowohl aus Perspektive der Angebots- als aus der der Nachfrageseite. Während erstere hauptsächlich Diensteanbieter und Wiederverkäufer nutzen, werden letztere von neu in den Markt getretenen Netzbetreibern benötigt, die beabsichtigen, ein vollständiges Angebot konkurrierender Dienste zu machen, indem sie ihre eigene Infrastruktur benutzen und die meist erhebliche Investitionen getätigt haben. Es ist wahrscheinlich, dass End-zu-End Großkundenprodukte einen gesonderten Markt bilden. Sie werden derzeit in vielen Ländern zu kommerziellen Bedingungen verkauft. Produkte des Wiederverkaufs werden nicht als Bestandteil dieses Marktes angesehen, weil sie nicht ausreichend sind, um die Bedürfnisse des Marktes für breitbandige Großkunden-Zugänge abzudecken und die Einbeziehung derartigen Produkte des Wiederverkaufs in diese Empfehlung ist nicht gerechtfertigt. Ziel des neuen Rechtsrahmens ist es, letztlich einen vollständigen Wettbewerb zwischen verschiedenen Infrastrukturen zu erreichen, wobei die gleichen oder unterschiedliche Plattformen genutzt werden. Rechtsvorschriften, die den Zugang zu vorhandenen Netzen erzwingen, dienen als Übergangsmaßnahme zur Gewährleistung des Wettbewerbs zwischen Diensten und der Verbraucherauswahl, bis ein hinreichender Wettbewerb zwischen Infrastrukturen herrscht. Investitionen in neue Netzinfrastrukturen werden die Aufhebung der Vorabregulierung dieses Marktes beschleunigen.

Die Einbeziehung des ULL in das Verzeichnis der Märkte ist auf ökonomischer Grundlage gerechtfertigt, da die Kriterien für seine Einbeziehung erfüllt sind; und sie ist auch eine gesetzliche Notwendigkeit aufgrund des Erfordernisses, Anhang I der Rahmenrichtlinie bei der Aufstellung des Verzeichnisses der Märkte zu beachten. Es stellt sich die Frage, ob auch der Markt für Breitbandzugang für Großkunden in die Empfehlung einzubeziehen ist. Beim Großkunden-Breitbandzugang bestehen eindeutig massive Zugangshindernisse, da die Erbringung des Dienstes ein Netz voraussetzt. Hinter der Zugangsschranke herrscht eine komplexere Wettbewerbsdynamik. Ein dynamischer Wettbewerb auf dem Markt für breitbandigen Großkunden-Zugang setzt das Vorhandensein konkurrierender Netze voraus, unabhängig davon, wie sich der Wettbewerb zwischen ihnen gestaltet. Die Frage ist, ob die konkurrenzfähigen Alternativinfrastrukturen weit genug verbreitet sind, um die Aufnahme dieses Marktes in die Empfehlung zu rechtfertigen, d.h. ob Kabel-, Glasfaser- Satelliten- und drahtlose Netze zur Erbringung von Großkunden-Breitbandzugang in der Gemeinschaft hinreichend genutzt werden. Diese Netze sind in einigen Mitgliedstaaten gut ausgebaut, in den meisten hingegen nicht. Wenn Alternativinfrastrukturen weiterhin entwickelt und ausgebaut werden, könnte dieser Markt bei zunehmender Konkurrenz tatsächlich vom Wettbewerb beherrscht werden, aber derzeit sind alternative Infrastrukturen nicht verfügbar und daher muss dieser Markt in die erstmalige Empfehlung aufgenommen werden. Während breitbandiger Großkunden-Zugang über zum PSTN alternative Infrastrukturen grundsätzlich durch die Definition des breitbandigen Großkunden-Zugangs abgedeckt ist, wird das Ausmaß, in dem solche Alternativen Bestandteil des im Detail von der NRB untersuchten Marktes sein werden, begrenzt sein, unter anderem durch Erwägungen der Angebotssubstitution³⁸.

Die relevanten Märkte im Sinne dieser Empfehlung sind entbündelter Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen zur Bereitstellung von Breitbanddiensten sowie der Markt für Großkunden-Breitbanddienste. Der Netzknoten, an dem

³⁸ Siehe insbesondere Paragraphen 52-54 der SMP Leitlinien.

der Markt für Großkunden-Breitbandzugang zu beliefern ist, richtet sich nach der Marktanalyse, insbesondere der Netztopologie, und dem Stand des Netzwettbewerbs.

Voraussetzungen für Internet-Einwahl und -dienste - Verbindungsaufbau für Großkunden

Ein Internetdiensteanbieter (Internet Service Provider - ISP), der Internetzugang durch Einwahl bereitstellt, benötigt Verbindungsaufbau, Anrufzustellung und Internetkonnektivität für Großkunden. Ob ein Großkundenmarkt, der dem Endkundenmarkt für den Zugang zum öffentlichen Fernsprechnetz an festen Standorten entspricht, für die Bereitstellung von Internet-Einwahl- oder anderen Schmalbanddiensten erforderlich ist, richtet sich nach einigen Faktoren: Nutzer, die auf dem Verbindungsaufbaumarkt einem etwaigen Monopolträger begegnen, können den Diensteanbieter durch die Betreiber Auswahl oder -vorauswahl ohne Schwierigkeiten wechseln. Der Wechsel zwischen Anbietern von Verbindungsaufbaudiensten ist in der Regel sowohl einfach als auch kostengünstig. Dies kann zu mehreren gesonderten Rechnungen führen, da der Zugangs- und der Diensteanbieter nicht mehr identisch sind. Es gibt zweifellos einen Kundenstamm, der Einzelrechnungen bevorzugt, allerdings ist unklar, ob dieser Kreis groß genug ist, um den Einfluss derer, denen die Form der Abrechnung gleichgültig ist, abzuschwächen. Unabhängig davon, ob der Dienst zeitabhängig oder zum Pauschaltarif (oder in einer Mischform) erbracht wird, erfolgt der Verbindungsaufbau häufig mit Hilfe entsprechender Nummernblöcke, die Anrufe zum Netz eines ISP weiterleiten, der die Konnektivität mit dem öffentlichen Internet gewährleistet. Je nach den getroffenen Vereinbarungen kann der ISP den Betreiber des Ausgangsnetzes anstelle der Endnutzer entschädigen, oder diese können den Verbindungsaufbau direkt bezahlen.

Endnutzer, die über Einwahlmöglichkeiten an festen Standorten auf das Internet zugreifen, sind in der Regel bei dem Unternehmen abonniert, das Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bietet. Der relevante Markt umfaßt Verbindungsaufbau sowohl für Sprachkommunikation als auch für andere Kommunikationsformen wie Fax oder Daten. Der relevante Markt für den Internet-Verbindungsaufbau (Großkunden) ist daher Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (s. Abschnitt 4.2.1).

Anrufzustellung

Um Internet-Zugang und -Konnektivität für Endnutzer bereitzustellen, muss der ISP die Zustellung der Einwahlanrufe gewährleisten, z.B. über einen Betreiber auf dem Weg zum ISP-Server.

Die Anrufzustellung für Großkunden als Teil der Bereitstellung des Internet-Dienstes unterscheidet sich von der Anrufzustellung in Fest- oder Mobilnetzen bei Gesprächen zwischen zwei Endnutzern. Bei Anrufzustellung zur Erbringung des Internet-Dienstes stehen die Endnutzer in einer (impliziten oder expliziten) vertraglichen Beziehung zu einem ISP, kennen aber in der Regel nicht das Unternehmen, das die Einwahlanrufe zustellt. Der ISP wählt einen oder mehrere zustellende Betreiber aus, die Einwahlanrufe entgegennehmen, und kann das Zustellungsentgelt selbst entrichten³⁹. Da das Zustellungsentgelt in dem Gesamtbetrag enthalten ist, der vom ISP dem Endnutzer in Rechnung gestellt wird, und Endnutzer zwischen konkurrierenden ISP wechseln können, haben diese ein Interesse daran, so geringe Zustellungsentgelte wie möglich zu zahlen.

³⁹ Dabei kann es mehrere aktuelle Geschäftsmodelle geben. Beim Zeittaktkonzept kann ein Teil der Nutzungsgebühr des Endkunden von dem Betreiber, der die Verbindung aufbaut, zu dem, der sie zustellt, und von diesem an den ISP weitergeleitet werden. Beim Abonnement kann der zustellende Betreiber denjenigen, der die Verbindung aufbaut, entschädigen und dies dem ISP in Rechnung stellen.

In der Regel haben ISP eine große Auswahl unter zustellenden Betreibern, die sie offensichtlich wechseln. In einigen Mitgliedstaaten kann es jedoch sein, dass eine geringere Auswahl an zustellenden Betreibern besteht oder ein oder mehrere Betreiber, die über Marktmacht beim Verbindungsaufbau verfügen, diese auch bei der Anrufzustellung zur Geltung bringen können. Ein begrenzteres Angebot mag vorliegen, wenn die Betreiber ihre Netze ausbauen müssen, um Einwahlanrufe nach Pauschalangeboten zuzustellen. Wenn die NRB es daher für notwendig halten, einen Internet-Zustellungsmarkt zu definieren, kann dies nach dem Verfahren des Artikels 7 geschehen.

Der relevante Großkundenmarkt für Verbindungsaufbau rechtfertigt die Festlegung in der Empfehlung, der entsprechende Großkundenmarkt für Anrufzustellung hingegen nicht.

Internet-Konnektivität für Großkunden

Unabhängig davon, ob Endnutzer durch Einwahl oder über Breitband Zugang zum Internet erhalten, müssen die ISP die Konnektivität mit anderen ISP und deren Endnutzern gewährleisten.

Um sicherzustellen, dass von Endnutzern versandte Datenpakete ihren Bestimmungsort erreichen und auch eingehender Verkehr empfangen wird, müssen Unternehmen gegebenenfalls Vorkehrungen treffen, um die Konnektivität mit allen anderen Internet-Endnutzern oder zumindest mit den verwendeten Netzen zu gewährleisten. Diese globale Konnektivität lässt sich auf unterschiedliche Art erreichen. Sie kann von einem Netz erworben werden, das sie seinerseits gewährleisten kann. Sie kann durch Zusammenschaltung und Datenaustausch mit so viel Netzen gewährleistet werden, dass alle möglichen Bestimmungsorte abgedeckt sind. Oder sie kann durch Zusammenschaltung mit einigen Netzen und Erwerb der verbleibenden benötigten Kapazität sichergestellt werden.

Die Empfehlung wirft in dieser Hinsicht zwei Fragen auf. Ist es notwendig, einen Markt für Internet-Konnektivität oder Paketübertragung zur Vorabanalyse festzulegen? Wenn ja, worin besteht der relevante Markt? Es gibt eine Reihe von Unterschieden zwischen der klassischen Anrufzustellung im öffentlichen Telefonnetz und der Paketübertragung im öffentlichen Internet. Im letzteren Fall zahlen Endnutzer implizit sowohl für den Versand als auch für den Empfang von Datenpaketen. Es ist nicht automatisch oder grundsätzlich der Fall, dass Gebühren für eingehenden Verkehr erhoben und über das Netz des Absenders an diesen weitergeleitet werden. Wie oben erwähnt, lässt sich Konnektivität auf unterschiedliche Art erreichen.

Der Zugang zu diesem Markt wird nur geringfügig erschwert, und obwohl eindeutig mengenbedingte Vorteile bestehen, die Gegenseitigkeitsvereinbarungen erleichtern, ist dies allein nicht als Wettbewerbshindernis zu betrachten. Daher ist anders als bei der Anrufzustellung in Abschnitt 4.2.1 nicht grundsätzlich davon auszugehen, dass es einer Vorabanalyse des Marktes bedarf. Im Sinne der Empfehlung wird infolgedessen kein Markt für Internet-Konnektivität von Großkunden (oder Übergabe eintreffender Pakete) festgelegt.

Schlussfolgerung

Daher sollten folgende spezifische Märkte für den Datenzugang und zugehörige Dienste an festen Standorten in die Empfehlung aufgenommen werden:

Großkundenmärkte

Entbündelter Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten.

Breitbandzugang für Großkunden

Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten

4.2.3. Standleitungen und spezifische Kapazität (Mietleitungen)

Die Märkte für Standleitungen und spezifische Kapazität stehen mit einigen der definierten Märkte für den Zugang und die Bereitstellung von Diensten an festen Standorten in Verbindung. So können u.U. Standleitungen eine Alternative zu entbündelten Teilnehmeranschlüssen sein und umgekehrt. Auch können dedizierte Fernverbindungen eine Alternative zur Gesprächsweiterleitung über Fernleitungen bilden.

Spezifische Kapazität oder Mietleitungen können von Endnutzern oder Unternehmen, die ihrerseits Dienste für Endnutzer erbringen, zum Aufbau von Netzen und zur Verbindung von Standorten benötigt werden. Daher lassen sich weitgehend parallele Groß- und Endkundenmärkte unterscheiden.

Die Hauptfaktoren der Nachfrage und des Angebots an Standleitungen sind Bandbreite, Entfernung und der bzw. die zu bedienenden Standorte. Ferner kann es qualitative Merkmale geben, da gelegentlich noch immer zwischen Sprach- und Datenleitungen unterschieden wird.

Was Endkunden betrifft, wird in der Universaldienst-Richtlinie ausdrücklich auf die Bereitstellung eines Mindestangebots an Mietleitungen⁴⁰ hingewiesen. Dieses Mindestangebot besteht aus spezifischen Mietleitungen mit einheitlichen Merkmalen, die unter bestimmten Bedingungen landesweit zur Verfügung stehen müssen. Daher wird das Mindestangebot an Mietleitungen in der Empfehlung als Sondergruppe von Endkundenmärkten aufgeführt. Die Festlegung spezifischer Märkte für jede Kategorie von Mietleitungen des Mindestangebots erübrigt sich, da die Teilangebote voraussichtlich die gleiche Marktstruktur aufweisen werden. Die Endkunden-Mietleitungskategorien brauchen nicht über das Mindestangebot hinausgehen, da stets davon auszugehen ist, dass Maßnahmen auf Großkundenebene ausreichen, um etwaige Probleme zu lösen. Es besteht kein Grund zu der Annahme, dass dies bei Mietleitungen nicht der Fall wäre.

Auf Großkundenebene lassen sich gesonderte Märkte unterscheiden, insbesondere die abschließenden Segmente einer Mietleitung („local tails“) und die Übertragungssegmente. Was als Abschlusssegment zu betrachten ist, richtet sich nach der spezifischen Netztopologie der Mitgliedstaaten und wird von der zuständigen NRB entschieden. Ferner dürfte auf vielen Märkten für Übertragungssegmente auf Hauptstrecken in bestimmten geographischen Gebieten der Mitgliedstaaten zwar echter Wettbewerb herrschen, wobei Alternativenanbieter jedoch nicht von Übertragungssegmenten profitieren. Daher werden auch Übertragungssegmente festgelegt. Die Märkte lassen sich weiter in Mietleitungen hoher und solche niedrigerer Kapazität aufgliedern.

Schlussfolgerung

⁴⁰ ABl. C 339 vom 7.11.1998, S. 6-24.

Daher sollten die folgenden spezifischen Märkte für die Bereitstellung von Standleitungen und Kapazität (Mietleitungen) in die Empfehlung aufgenommen werden:

Endkundenmärkte

Endkunden-Mietleitungen des Mindestangebots⁴¹

Großkundenmärkte

Lokale Abschluss-Segmente von Mietleitungen

Lokale Übertragungssegmente von Mietleitungen

4.3. Dienste mit wechselnden Standorten

4.3.1. Mobile Sprachdienste

In diesem Abschnitt werden i) die relevanten Endkundenmärkte für mobile Sprachdienste beschrieben, ii) die entsprechenden Großkundenmärkte definiert und iii) Märkte gemäß Anhang I der Rahmenrichtlinie festgelegt.

Endkundenmärkte

In Bezug auf den gesamten Endkundenmarkt für mobile Dienste ist unklar, ob Privat- und Geschäftskunden dem gleichen Markt zugeordnet werden können, da sie sich nicht eindeutig trennen lassen, selbst wenn erhebliche Preisunterschiede bei Diensten gemacht werden, weil bestimmte Kunden oder Nutzungsformen bevorzugt werden⁴². Was die Substitution auf der Nachfrageseite betrifft, mag es Endnutzern gleichgültig sein, ob Tarifpakete für Geschäftsleute oder Privatanutzer bestimmt sind, sofern die Bedingungen ihrem Profil gerecht werden. Auf der Angebotsseite kann sich ein Unternehmen, das den Geschäftsmarkt bedient, infolge einer geringfügigen, aber anhaltenden Preissteigerung durch einen mutmaßlichen Monopolträger durchaus auf die Bedienung von Privatanutzern verlegen. Im Gegensatz dazu steht das Dienstangebot an festen Standorten, wenn eine mangelnde Flächendeckung des Netzes (und der Ausbau von Netzen zu festen Standorten in anderen geographischen Gebieten) zur Substitution zwingt.

Vorab und nachträglich bezahlte mobile Dienste lassen sich demselben Markt zuordnen. Eine Umstellung des Angebots ist relativ einfach, dies gilt auch für die Nachfrage (insbesondere von Vorabfakturierung auf Vertragsbasis).

Auf Endkundenebene lassen sich mehrere Mobilfunkmärkte definieren. Mobiltelefonnutzer haben offenbar keine Substitutionsmöglichkeit für den mobilen Zugang, und es gibt keine Substitution auf der Angebotsseite, sofern nicht zusätzliche Frequenzen verfügbar werden. Daher ist Zugang als ein gesonderter Markt von der Bereitstellung von Endkundendiensten über das Netz zu betrachten. Jeder Endnutzer erwirbt jedoch den Zugang zu einem Mobilfunknetz mit dem Ziel, Anrufe zu tätigen oder zu erhalten oder beides (im Inland oder auf Reisen im Ausland). Selbst wenn ein Nutzer, der einen Dienst in Anspruch nimmt, selber aber keine Anrufe tätigt, benötigt Anrufzustellung (um telefonisch erreichbar zu sein); anderenfalls wäre der Anschluss sinnlos. Dies wirkt sich auf die Definition der entsprechenden Großkundenmärkte aus.

⁴¹ Die Mietleitungen des Mindestangebots sind im Normenverzeichnis aufgeführt, das gemäß Artikel 17 der Rahmenrichtlinie im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht wird.

⁴² Ein Bereich, in dem sich ein spezifischer Markt festlegen ließe, ist die Bereitstellung von In- und Auslandsdiensten (einschließlich Auslandsroaming) für Großunternehmen als Endkunden. Dieser Markt ist nicht für die Analyse des Vorabregulierungsbedarfs festgelegt.

Endkunden-Roaming in anderen landesweiten Netzen

Die internationale Erreichbarkeit für Endkunden wirft ähnliche Überlegungen auf. Auslandsroaming-Dienste bieten die Möglichkeit, Anrufe zu tätigen und zu empfangen, während sich der Endnutzer in einem anderen Land befindet als in dem seines Netzabonnements. Aus der Sicht der Nachfrage scheint die Bereitstellung von Auslandsroaming-Diensten für Endkunden ein gesonderter Markt zu sein.

Ein Anbieter anderer Mobiltelefondienste auf dem Inlandsmarkt könnte jedoch auf eine Preissteigerung durch einen mutmaßlichen Monopolträger reagieren, indem er mit Betreibern im Ausland Verträge zur Erbringung von Roaming-Diensten für Endkunden schließt. Daher lässt sich auf Endkundenebene ein größerer Markt für abgehende Anrufe definieren, der In- und Auslandsgespräche sowie Roaming-Anrufe umfaßt. Ungeachtet dessen kann ein spezifischer nationaler Markt für Auslandsroaming auf Großkundenebene definiert werden (s.u.).

Kurznachrichtensysteme für Endkunden

Angesichts der weitverbreiteten Entwicklung und zunehmenden Nutzung neuer Endkundendienste wie SMS (Short Messaging Service) stellt sich die Frage, ob sich weitere Endkundenmärkte definieren lassen. Gelegentlich kann SMS als recht nahestehende Substitution (auf der Nachfrageseite) für einen Mobiltelefonanruf betrachtet werden

Ferner könnte sich ein Anbieter von Mobiltelefondiensten als Reaktion auf eine Preiserhöhung durch einen mutmaßlichen Monopolträger auf die Bereitstellung von SMS verlegen. Ein SMS-Anbieter kann jedoch nicht ohne weiteres gleichermaßen auf die Erbringung von Sprachdiensten umstellen; diese Asymmetrie spricht für die Aufteilung der Endkundenmärkte; die meisten Nutzer beziehen jedoch offenbar SMS-Dienste als Teil eines Pakets von Mobiltelefondiensten. Daher wird im Sinne dieser Empfehlung kein spezifischer SMS-Endkundenmarkt festgelegt.

Entsprechende Großkundenmärkte

Zugang und Verbindungsaufbau

Die wichtigsten Elemente eines Endkundendienstes sind Netzzugang, Verbindungsaufbau, Gesprächsweiterleitung (unterschiedlicher Art) und gegebenenfalls Anrufzustellung in anderen Netzen. Netzzugang und Verbindungsaufbau werden in der Regel von ein und demselben Netzbetreiber bereitgestellt, so dass sich beide Dienste demselben Großkundenmarkt zuordnen lassen. Dies muss künftig nicht unbedingt der Fall sein, wenn z.B. analog zur Entwicklung bei etablierten Festnetzbetreibern die anrufabhängige Betreiberauswahl bei Mobilfunknetzen eingeführt würde.

Als relevanter Großkundenmarkt erweisen sich in der Regel Zugang und Verbindungsaufbau in Mobilfunknetzen. Hier bestehen noch immer Zugangshindernisse, da Unternehmen, die nicht über Frequenzen verfügen, den Markt nur über künftige Frequenzzuweisungen bzw. -zuteilungen, den Weiterverkauf von Frequenzen oder die Übernahme eines Lizenzbetreibers erschließen können. Dies ist grundsätzlich keine absolute Zugangsschranke, da es verschiedene Möglichkeiten der gemeinsamen Frequenznutzung gibt, u.a. die Entwicklung des Inlandsroamings oder indirekte Zugangsvereinbarungen; derartige Strukturen haben sich jedoch bislang auf diesem Markt noch nicht weiterentwickelt. Angesichtes des Wettbewerbs, der generell auf diesem Markt auf Endkundenebene herrscht, ist eine Vorabregulierung der Großkundenebene u.U. nicht vertretbar.

Die Kommission kann derzeit nicht absehen, ob dieser Markt in zukünftigen Überarbeitungen dieser Empfehlung enthalten sein wird.

Auslandsroaming für Großkunden

Auslandsroaming-Dienste für Großkunden bieten einem ausländischen Mobilnetzbetreiber Zugang und Kapazität (in Form von Übertragungszeit), so dass seine Kunden Anrufe tätigen und erhalten können, wenn sie sich im Netz eines ausländischen Betreibers bewegen. Auslandsroaming-Dienste werden in der Regel vom inländischen Betreiber eines Gastnetzes für den Betreiber des Heimnetzes in einem anderen Land angeboten.

Sie decken die Nachfrage ausländischer Mobilnetzbetreiber, die in erster Linie ihren eigenen Teilnehmern einen nahtlosen Dienst anbieten möchten, der sich nicht auf das Land beschränkt, in dem sich ihr eigenes physisches Netz befindet. Diese Betreibernachfrage ergibt sich aus der Nachfrage der Teilnehmer, die mit ihrem Mobiltelefon im Ausland unter ihrer im Heimnetz zugewiesenen Nummer Anrufe tätigen und empfangen möchten, ohne eine neue SIM-Karte zu erwerben oder sich bei einem ausländischen Mobilfunkbetreiber zu abonnieren. Voraussetzung für Auslandsroaming sind ferner Flächendeckung (Verfügbarkeit eines Signals), Erreichbarkeit (über die Nummer einer bestimmten SIM-Karte) und Mobilität (Erreichbarkeit unterwegs), drei Merkmale, die bei der Erwägung einer Substitution auf der Angebots- und Nachfrageseite entscheidend sind.

Auf diesem Markt bestehen Zugangshindernisse, da nur Mobilnetzbetreiber mit Lizenz Auslandsroaming-Dienste auf einem beliebigen Inlandsmarkt anbieten können. Zugangshindernisse scheinen sich darüber hinaus aus Einschränkungen bei Roaming-Verträgen zu ergeben. Andererseits gibt es eindeutige Anreize für Mobilnetzbetreiber, kostengünstigere Roaming-Verträge abzuschließen, wenn sie so mehr Verkehr in ihren Netzen erzeugen bzw. Endnutzer für sich gewinnen und halten können. Derzeit sind jedoch Mobilnetzbetreiber angeblich nur begrenzt in der Lage, Roamingverkehr weiterzuleiten.

Inlandsroaming, das von Mobilnetzbetreibern innerhalb desselben Mitgliedstaates angeboten wird (in der Regel aufgrund ordnungspolitischer Maßnahmen) wird zwar ebenfalls auf Großkundenbasis ermöglicht, unterscheidet sich jedoch von Auslandsroaming-Diensten für Großkunden aus zwei Gründen: Zunächst basiert Inlandsroaming vorwiegend auf der bestehenden Mobilnetzbetreibern auferlegten zeitweiligen Verpflichtung⁴³, den Teilnehmern eines neuen Netzbetreibers in der Anfangsphase seines Netzaufbaus Roaming außerhalb des Versorgungsbereichs des Neueinsteigers anzubieten. Ferner sind beim Inlandsroaming, selbst wenn diese kommerzielle Verhandlungen voraussetzt, keine ausländischen Lizenzbetreiber beteiligt und werden keine Landesgrenzen überschritten, wie dies beim Auslandsroaming stets der Fall ist.

Mobile Inlandsdienste für Großkunden mit Bereitstellung von Übertragungszeit durch Lizenzbetreiber für Diensteanbieter im Heimatland sind keine Alternativen für Auslandsroaming, das von ausländischen Mobilfunkbetreibern angeboten wird. Dies ist in erster Linie dadurch bedingt, dass sie nicht den Dienst zur Identifizierung und Erkennung der Teilnehmer eines ausländischen Betreibers umfassen. Würde der ausländische Betreiber eine Übertragungszeit-Vereinbarung mit einem Betreiber in dem Land schließen, das seine Kunden aufsuchen, so müssten sich seine Teilnehmer eine neue SIM-Karte und eine neue Mobiltelefonnummer im Netz des besuchten Betreibers zulegen.

Auslandsroaming für Großkunden ist durch keine andere Form des Zugangs zu festen Telefondiensten im Ausland ersetzbar, da die Erreichbarkeit (unter der gewohnten Mobiltelefonnummer) und Mobilität nicht gewährleistet wäre.

43 Finnland bildet eine Ausnahme aufgrund einiger abgelegener Gebiete, die zeitlich unbegrenztes Inlandsroaming rechtfertigen.

Der indirekte Zugang durch Betreiberauswahl (d.h. Großkunden-Verbindungsaufbau und -Zugang) wäre keine echte Substitution auf der Angebotsseite, da hiermit beim derzeitigen Stand der Technik und kommerziellen Realisierung nicht die Flächendeckung, Erreichbarkeit und Mobilität wie beim Auslandsroaming über Mobilfunkbetreiber gewährleistet wären. Dies gilt auch für die anrufabhängige Betreiberauswahl und die Bereitstellung von Übertragungszeit für Großkunden.

Diensteanbieter und Betreiber virtueller Netze (Mobile Virtual Network Operators - MVNO) könnten Auslandsroaming für Großkunden nicht selbst bereitstellen, da Mobilnetzbetreiber derzeit Großkunden-Roamingdienste nur für andere Mobilnetzbetreiber mit Lizenz anbieten. Sie schließen keine Auslandsroaming-Verträge mit Diensteanbietern und MVNO.

Daher gibt es nur sehr begrenzt Spielraum für eine Substitution des Großkunden-Auslandsroamings auf der Angebots- oder Nachfrageseite. In der Rahmenrichtlinie (Anhang I) wird als zusätzlicher Markt zur Aufnahme in diese erste Empfehlung der „einzelstaatliche Markt für internationale Roamingdienste im öffentlichen mobilen Telefonnetz“ aufgeführt. Daher wird dieser Markt in der Empfehlung festgelegt.

Anrufzustellung für Großkunden in Mobilfunknetzen

Hier stellen sich zwei Fragen. Welcher relevante Markt entspricht der Anrufzustellung in Mobilfunknetzen? Sollte ein entsprechender relevanter Markt im Sinne dieser Empfehlung definiert werden?

Anrufzustellung ist sowohl für die Bereitstellung mobiler Gespräche (in anderen Mobilfunknetzen) als auch für Anrufe erforderlich, die von Festnetzen ausgehen und in Mobilfunknetzen abgeschlossen werden. Da das Zustellungsentgelt vom Netz des gerufenen Teilnehmers festgelegt wird, hat der Anrufer in der Regel keinen Einfluss auf das Zustellungsentgelt. Dies ist nach dem CPP-Prinzip (Calling Party Pays) der Fall, das derzeit in Europa üblich ist.

Dieser externe Effekt, dass der Gerufene den Anrufer unabhängig und nachteilig beeinflussen kann, lässt sich möglicherweise intern abfangen, so dass ein Netz nicht unbegrenzt Zustellungsentgelte erheben kann. Ob dies eintritt, wirkt sich sowohl auf die Definition des relevanten Marktes für Anrufzustellung aus als auch auf die Frage, ob dieser Markt im Sinne der Empfehlung festzulegen ist. Diese Punkte werden nachstehend näher erläutert.

Auf Endkundenebene ist ein Anruf zu einem bestimmten Nutzer oder seinem Endgerät keine Substitution für einen Anruf zu einem anderen Nutzer; diese Einschränkung der Substitution auf der Nachfrageseite gilt auch auf Großkundenebene. Ferner besteht auf Großkundenebene die rechtliche Verpflichtung zur beliebigen Zusammenschaltung, so dass die Betreiber zum Abschluss von Zusammenschaltungsverträgen rechtlich verpflichtet sind. Auf der Angebotsseite wäre es für alternative Anbieter, falls der Anrufzusteller seinen Preis anhebt, nicht einfach, diesen Markt zu bedienen, weil hierzu die Informationen der SIM-Karte des Nutzers benötigt werden. Der Markt ist jedoch größer als Anrufzustellung an einem bestimmten Endgerät, da ein Betreiber nicht problemlos Preisunterschiede zwischen Nutzern im Netz machen kann. Daher entspricht der relevante Markt zumindest der Zustellung durch jeden Netzbetreiber.

Mit diesem Ausgangspunkt der Marktdefinition sind jedoch Angebot und Produkt untrennbar miteinander verbunden. Zu berücksichtigen sind daher die Substitutionsmöglichkeiten auf der Angebots- und der Nachfrageseite, die die Zustellungsentgelte beeinflussen könnten, sowie das Verhalten der Netzbetreiber bei deren Festlegung. Eine Einschränkung bestünde dann, wenn ein Netzbetreiber versuchte, Zustellungsentgelte zu erhöhen (oder nicht bereit wäre, sie

zu senken); dies wirkt sich insgesamt unrentabel aus. Substitutionen auf der Angebotsseite gibt es derzeit nicht; sie könnten sich jedoch künftig ergeben.

Dies wäre bei softwarefähigen SIM-Karten denkbar, die an erster Stelle genutzt werden, wenn Betreiber für ihre Endnutzer Sondervereinbarungen für internationales Roaming treffen.

Die Zustellungsentgelte für mobile Anrufe könnten durch Substitutionen auf der Nachfrageseite eingeschränkt werden. Es bestehen keine Substitutionsmöglichkeiten auf dem Großkundenmarkt. Die Nachfrage auf Großkundenebene ist untrennbar mit dem Angebot verknüpft. Der Betreiber (des Anrufers) kann die Anrufzustellung in einem bestimmten Netz nicht von einer anderen Quelle beziehen (s.o.).

Hingegen bestehen verschiedene Substitutionsmöglichkeiten auf dem Endkundenmarkt. Andere Gesprächs- oder Kommunikationsformen wie Rückruf, Rufumleitung und SMS-Nachrichten sind naheliegende Substitutionsmöglichkeiten für die obigen Gesprächsformen; wenn aber dieses Potenzial den Markt vergrößern soll, muss das Verhalten des Betreibers beeinflusst werden, der die Zustellungsentgelte erhebt, wodurch sich seine Gewinnspanne insgesamt verringert.

Es gibt Substitutionen für verschiedene Gesprächskategorien; eine Verbindung zwischen Fest- und Mobiltelefon kann beispielsweise durch einen Anruf von Mobil- zu Mobiltelefon abgelöst werden⁴⁴. Der Substitutionsanruf müsste über das Netz gehen, um die Gewinnspanne zu verringern und das Verhalten zu beeinflussen. In Verbindung mit der Möglichkeit geschlossener Benutzergruppen, ihre Kaufkraft einzusetzen (s.u.), wirken sich Substitutionsmöglichkeiten stärker aus, da sie nicht nur zum Verlust von Zustellungsentgelten, sondern auch zur Abwanderung von Teilnehmern von einem Netz zum anderen führen könnten.

Eine Substitution für ein Off-Net-Mobiltelefongespräch wäre eine Mobil-Fest-Verbindung. Dies würde zum Verlust des Zustellungsentgeltes führen; das Alternativgespräch mag jedoch unter bestimmten Umständen (wenn z.B. bekannt ist, dass sich der Gerufene in der Nähe eines Festtelefons befindet) lediglich eine nahe liegende Substitution sein.

Kurz, einige dieser Substitutionsmöglichkeiten könnten sich auf Zustellungsentgelte auswirken; ob dies allerdings in der Praxis der Fall ist, richtet sich nach den konkreten Umständen. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass eine der vorgenannten Substitutionen auf der Nachfrageseite das Verhalten eines Betreibers beeinflusst.

Eine weitere Möglichkeit zur Vermeidung überzogener Zustellungsentgelte für Endnutzer und deren Betreiber bietet Tromboning-Verkehr oder Anrufumleitung. Insbesondere kann ein Anruf so umgeleitet werden, dass es scheint, als stamme er aus dem Mobilnetz, in dem er zugestellt werden soll. Dieses Vorgehen ist nur Endnutzern zu empfehlen, die ein erhebliches Verkehrsvolumen zu einem Mobilfunknetz erzeugen. Ferner können Mobilfunkbetreiber differenzierte Tarife anbieten, um diese Nutzergruppen auszusondern.

Die Möglichkeit der Betreiber, überhöhte Zustellungsentgelte zu erheben, kann ferner durch die Kaufkraft der Endkunden eingeschränkt werden. Diese kann zwei Grundformen annehmen.

So kann es Nutzern von Mobiltelefonen hinreichend daran gelegen sein, eingehende Anrufe zu erhalten, so dass der Preis für diese Anrufe ihre Betreiberwahl beeinflusst. Um hiermit Druck auf die Anrufzustellungstarife auszuüben, muss dieser Faktor den Nutzern ebenso wichtig sein wie die Preise für andere Dienste wie abgehende Anrufe, Grundgebühren u.a.

⁴⁴ Diese Alternativen können Substitutionen (und Ergänzungen) bilden, selbst wenn der Festmarkt im weiteren Sinne getrennt vom Mobilmarkt definiert wird.

Nach dem CPP-Prinzip zahlt der rufende, nicht aber der gerufene Teilnehmer für den Anruf; daher besteht keine direkte Verbindung zwischen den erhobenen Entgelten und dem Bedarf des Nutzers des Mobilnetzes, bei dem der Anruf eingeht. Mobile Teilnehmer haben sich für Zustellungsentgelte in ihrem eigenen Netz, d.h. die Kosten, die anderen durch einen an sie gerichteten Anruf entstehen, kaum interessiert.

Eine andere Art von Kaufkraft kann aus geschlossenen Benutzergruppen stammen, wo die innerhalb der Gruppe (gleichgültig, ob sich die Nutzer an den Kosten für eingehende Anrufe beteiligen oder nicht) getätigten Anrufe einen beträchtlichen Teil ihrer Rechnung ausmachen. Falls ein Netz die Zustellungsentgelte und damit den Preis für eingehende Anrufe erhöht, können die Gruppenmitglieder das Netz wechseln, um von günstigeren Tarifen zu profitieren. Mobilfunkbetreiber können jedoch Preisunterschiede zwischen den verschiedenen Nutzerkategorien machen. So legen sie z.B. „On-Net“-Tarife zugrunde und gewähren geschlossenen Benutzergruppen Ermäßigungen für Anrufe zu einer bestimmten Mobiltelefonnummer.

Generell zeigt sich, dass Endnutzer als Mobilfunkteilnehmer die Wahl des Netzes haben und dieses relativ leicht wechseln können. Hingegen gibt es kaum Anzeichen für einen ausgesprochenen Druck auf die Preise für Großkunden-Anrufzustellung. Der Markt lässt sich zunächst definieren als Anrufzustellung in allen Mobilfunknetzen. Dies würde bedeuten, dass derzeit jeder Betreiber eines Mobilfunknetzes auf seinem Markt der einzige Anbieter ist. Ob jedoch alle Betreiber über Marktmacht verfügen, richtet sich nach der Existenz entsprechende Kaufkraft auf der anderen Seite, wodurch jede anhaltende Preiserhöhung unwirtschaftlich würde.

Eine andere Marktdefinition würde sich auf einen nationalen Markt für (mobile) Anrufzustellung erstrecken, doch fehlt es derzeit an der für eine solche Definition erforderlichen Substitution auf der Angebotsseite.

Schließlich können unter die Marktdefinition verbundene nationale Märkte für Mobilfunkdienste fallen. Diese Definition ist nur brauchbar, wenn Mobilfunkteilnehmer auf die Preise für Anrufe zu Mobiltelefonen und damit auf die Zustellungsentgelte (als maßgebende Preisdeterminante) achten. Ferner müssen sich die Dienste gegenseitig ergänzen, so dass Teilnehmer bei der Wahl eines Netzes nicht die Preise für einzelne Dienste gesondert prüfen, sondern das gesamte Bündel oder Paket. Daher könnte ein Mobilfunkbetreiber Zustellungsentgelte und mithin den Endkundentarif für eingehende Anrufe (ohne Teilnehmerverluste) nur erhöhen, wenn er gleichzeitig die Preise für andere Dienste eines Pakets senkt. In diesem Fall wäre die Ermittlung der Marktmacht bei der Anrufzustellung mit der bei anderen Diensten des Pakets vergleichbar. Käme der Anrufzustellung weniger Bedeutung zu, wäre eine größere Marktmacht in diesem Bereich denkbar.

Daraus ist derzeit zu schließen, dass (beim CCP-System) der relevante Markt Anrufzustellung in Einzelnetzen ist. Diese Definition wird jedoch hinfällig, wenn i) technische Möglichkeiten der Zustellung über andere Netze bestehen (damit würde die Marktdefinition auf Anrufzustellung in allen Netzen ausgedehnt), ii) die Nutzer offenbar auf Alternativen zurückgreifen, um hohe Zustellungsentgelte zu umgehen und iii) sie ihr Netz nachweislich aufgrund der Kosten für eingehende Anrufe auswählen. (In letzteren beiden Fällen würde eine kombinierte Marktdefinition zugrunde gelegt, die Zugang, Verbindungsaufbau und Anrufzustellung umfaßt.)

Eine Marktdefinition für Anrufzustellung in allen Mobilfunknetzen würde bedeuten, dass derzeit jeder Betreiber eines Mobilfunknetzes auf seinem Markt der einzige Anbieter ist. Ob jedoch in diesem Fall alle Betreiber über Marktmacht verfügen, richtet sich nach der Existenz

entsprechender Kaufkraft auf der anderen Seite, wodurch jede anhaltende Preiserhöhung unwirtschaftlich würde.

Die Situation wird genau beobachtet werden müssen und wird Bestandteil der Überarbeitung im Juni 2004 sein.

Datendienste für Großkunden

SMS

Großkunden-SMS einschließlich Verbindungsaufbau und Zustellung oder mobile Schmalband-Datendienste generell weisen Merkmale auf, die eine andere Behandlung rechtfertigen als Verbindungsaufbau und Zustellung bei Sprachanrufen (s.o.). Auf Endkundenebene steht nicht fest, ob die Nutzer SMS als ausreichenden Ersatz für Sprachtelefonanrufe betrachten und SMS demselben Markt zuzuordnen sind. Es gibt zweifellos einige Substitutionsmöglichkeiten, die jedoch kaum in dem notwendigen Umfang zum Tragen kommen, um SMS auf demselben Markt wie Sprachtelefondienste anzusiedeln. Zwei Produkte können ein und demselben Markt angehören, ohne zwangsläufig perfekte Alternativen für alle Nutzer zu sein, wenn es genügend Nutzer gibt, die sie als brauchbaren Ersatz ansehen, um etwaige Monopolbetreiber von einträglichen Preiserhöhungen abzuhalten. Es scheint, dass aus der Sicht sowohl der Nachfrage als auch des Angebots Instant Messaging Services über Mobilnetze, Multimedia-Nachrichtendienste und neue Datendienste, die derzeit über 2,5G-Netze verfügbar sind und in 3G-Netzen weiterentwickelt werden, SMS-Dienste ablösen werden. Somit könnten SMS-Dienste als Teil eines größeren Datenmarktes betrachtet werden, zumindest aus der Perspektive der Schmalbanddienste.

Für den Verbindungsaufbau bei SMS-Nachrichten stehen außer den üblichen Konkurrenten wie bei Sprachtelefonverbindungen verschiedene Medien zur Auswahl. Sie werden zur Zeit entwickelt; dieser Markt wird nicht nur von Internet-, sondern auch von anderen Festleitungsbetreibern erschlossen.

Unterschiede zwischen mobilen Sprachverbindungen und SMS zeigen sich jedoch bei der Zustellung. Zunächst sind SMS-Nachrichten nicht wie Sprachverbindungen zeitabhängig, woraus sich verschiedene Leitwegmöglichkeiten für die Betreiber ergeben. Ferner bieten sie verschiedenen Betreibern die Möglichkeit, den Markt zu erschließen und durch Bündelung der Nachfrage ein Gegengewicht in Form von Kaufkraft zu schaffen, das auf dem Markt für Anrufzustellung fehlt. Damit kann die Marktmacht der Mobilnetzbetreiber abgeschwächt werden, die SMS über ihre eigenen Netze zustellen. Zahlreiche Kurznachrichten lösen offenbar eine Reaktion aus, z.B. über Mehrwertdienste, bei denen der Empfänger der Nachricht in der Regel für deren Inhalt zahlen muss. In diesem Fall hegen SMS-Absender Bedenken hinsichtlich der Kosten des Empfangs von Kurznachrichten, da es sich dabei häufig um einen expliziten Anteil des Preises für den betreffenden Dienst handelt. Dabei wird durch das Empfänger-zahlt-Prinzip eine Dynamik geschaffen, die die Marktmacht der Betreiber einschränken kann⁴⁵.

⁴⁵ Dieses Prinzip würde in diesem speziellen Fall nur für die Beziehung zwischen einem Anbieter von Inhalten oder Mehrwertdiensten und dem Endkunden gelten. Die Möglichkeit der zustellenden Betreiber, ihre Marktmacht bei Inhalten auszuüben, die ihren eigenen Teilnehmern übermittelt werden, bliebe jedoch erhalten. Vor allem kann es sein, dass Anbieter von Inhalten ein Dienstangebot für Endnutzer angesichts des vom Mobilfunkbetreiber für die SMS-Zustellung erhobenen Großkundenpreises für unrentabel halten und der Mobilfunkbetreiber selbst sein Angebot ausweitet,

Im Sinne dieser Empfehlung wird kein SMS-Großkundenmarkt festgelegt.

Sonstige mobile Datendienste

Neben Sprach- und SMS-Dienste können mobile oder drahtlose Zellulernetze für den Zugang zu Daten und entsprechenden Diensten einschließlich Internet verwendet werden; derartige Dienste werden zur Zeit entwickelt. Die Netze der derzeitigen Generation werden modifiziert und ausgebaut, um höhere Übertragungsgeschwindigkeiten zu gestatten als sie bei der Einwahlverbindung möglich sind, und die Netze der nächsten bzw. dritten Generation werden noch höhere Geschwindigkeiten bieten.

Endkundendienste sind derzeit weniger entwickelt als ihr Äquivalent zu festen Standorten; es bleibt abzuwarten, wie Dienste mit Netzen der dritten Generation angeboten und tarifiert werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich kaum absehen, wie sich Datendienste und Internetzugang, sprachgebundene und sprachunabhängige Dienste in den Netzen der dritten Generation entwickeln werden.

So stehen zwar die grundlegenden Technologien für den Einsatz verbesserter Netze der zweiten und von Netzen der dritten Generation nunmehr zur Verfügung, dennoch herrscht Unsicherheit hinsichtlich der Art und Weise, auf die diese Dienste eingesetzt werden, der verwendeten Protokolle, der Tarifgestaltung und des Vertriebs von Diensten. Möglich wäre z.B., dass Preise für Sprachdienste analog zu denen für paketvermittelte Datennetze festgesetzt werden, wo sowohl Sender als auch Empfänger einen Teil der Kommunikationskosten übernehmen. Eine solche Entwicklung würde von der Festlegung überhöhter Zustellungsentgelte abhalten.

Die meisten dieser Aspekte weisen derzeit einen hohen Unsicherheitsfaktor auf. Substitutionsmuster können erst bewertet werden, wenn weitere Dienste angeboten werden, die sich auf dem Markt durchsetzen. Infolgedessen werden keine End- oder Großkundenmärkte im Sinne der Empfehlung festgelegt

Schlussfolgerung

Daher sollten folgende spezifische Märkte für die Bereitstellung von Sprachdiensten an wechselnden Standorten in die Empfehlung aufgenommen werden:

Endkundenmärkte

Keine.

Großkundenmärkte

Zugang und Verbindungsaufbau in öffentlichen Mobiltelefonnetzen

Zustellung von Telefongesprächen in einzelnen Mobiltelefonnetzen

Inlandsmarkt für Auslandsroaming in öffentlichen Mobiltelefonnetzen

4.4. Märkte für Rundfunkübertragung

Elektronische Kommunikationsdienste umfassen Übertragungsdienste in Rundfunknetzen, schließen aber eine Kontrolle der über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste

indem er Inhalte bereitstellt und sich u.U. diskriminierend verhält, um Diensteanbieter an einem wirksamen Wettbewerb zu hindern.

übertragenen Inhalte aus. Dieser Rechtsrahmen betrifft daher nicht die Bereitstellung von Rundfunkdiensten, sondern die hierfür verwendeten Netze und zugehörigen Einrichtungen.

Daher wird im Sinne dieser Empfehlung kein Markt festgelegt. Hingegen wird eine Kurzbeschreibung von Endkundendiensten vorgenommen, um die Großkundenmärkte für Übertragungsdienste abzuleiten und festzustellen, ob Großkundenmärkte im Sinne der Empfehlung festzulegen sind.

Der bzw. die Endnutzermärkte bestehen in der Bereitstellung von Hör- und Fernsehfunkdiensten und umfassen frei ausgestrahlte Sendungen, Abonnementfernsehen und Pay-TV sowie die Übertragung interaktiver Dienste.

Der Hör- und Fernsehrundfunk einschließlich Pay TV kann über Analog- oder Digitalplattformen bereitgestellt werden. Abonnementfernsehen und Pay TV (zuweilen auch frei ausgestrahlte Sendungen) setzen eine Möglichkeit des Zugangs zu Endnutzern und der Kontrolle des Endnutzerzugangs voraus. Zugangsberechtigungssysteme (und zugehörige Einrichtungen) werden von Rundfunkanstalten zur Bereitstellung von Diensten für empfangsberechtigte Endnutzer verwendet. Vollständig interaktive Dienste (die über die Wahl der Dienste oder entsprechender Inhalte durch den Endnutzer hinausgehen) erfordern einen Rückkanal. Dieser kann als Teil des Netzes oder getrennt, z.B. über eine Telefonleitung, bereitgestellt werden. Die Bereitstellung und Kontrolle interaktiver Dienste erfolgt in der Regel über Software und entsprechende Anwendungen für Navigation und Interaktion in einer Set-Top-Box (zusammen mit Zugangsberechtigungssystemen und gegebenenfalls entsprechenden Dekodern).

Zur Zeit können Endnutzer je nach den Gegebenheiten Hör- und Fernsehrundfunk über terrestrische, Kabel- oder Satellitennetze empfangen. In Zukunft dürften andere Übertragungskanäle stärker genutzt werden, z.B. Telekommunikationsnetze, deren Bandbreite durch DSL- oder andere Technologien erhöht wird.

Der Markt lässt sich sowohl unter dem Aspekt der Dienste als auch unter dem des Übertragungsnetzes für deren Bereitstellung beschreiben. Ob die über diese Übertragungssysteme ausgestrahlten Dienste gesonderte Märkte darstellen (und damit die Definition der Großkundenmärkte beeinflussen), richtet sich nach mehreren Faktoren. Wichtig ist die Frage, ob sie tatsächlich Preis- und Produktsubstitutionen für eine hinreichende Anzahl von Endnutzern bieten. Damit verbunden ist die Flächendeckung oder Verfügbarkeit der verschiedenen Übertragungsnetze. Ferner müssen Endnutzer (oder ein Großteil von ihnen) die Rundfunk- bzw. Übertragungsplattformen wechseln können.

Auf den entsprechenden Großkundenmärkten kann es verschiedene allgemeine Marktverbindungen geben, was die Bereitstellung von Sendehalten über Übertragungsnetze für Endnutzer betrifft. Das Unternehmen, das ein Übertragungsnetz besitzt oder betreibt, kann sich Inhalte besorgen, die es dann seinen Endkunden anbietet. Der Programmanbieter oder Sender kann Inhalte an ein Übertragungs- oder Rundfunknetz abgeben oder die Zugangsberechtigung aushandeln, aufgrund derer er Inhalte an den Endnutzer übertragen kann. Ein Sender, der über Inhalte oder Rechte an Inhalten verfügt, kann ein Sende- oder Übertragungsnetz besitzen oder betreiben und darüber hinaus Zugangsberechtigungsdienste

anbieten, über die andere Sender oder Anbieter von Inhalten Dienste für Endnutzer bereitstellen können⁴⁶.

Wie bereits erwähnt, stehen derzeit drei Hauptplattformen (terrestrische, Kabel- und Satellitenverbindung) für digitale Übertragung oder Übergabe von Inhalten generell zur Verfügung; andere werden hinzukommen. Digital ausgelegte Rundfunkübertragungsplattformen bestehen in den Mitgliedstaaten der Union in unterschiedlichem Ausmaß und mit abweichender Flächendeckung. In einigen wurden keine Kabelnetze aufgebaut oder weiterentwickelt. In vielen Mitgliedstaaten wurden keine terrestrischen Digitalnetze entwickelt. Der Ausbau der Telekommunikationsnetze zur potenziellen Übertragung von Rundfunkdiensten steht noch in der Anfangsphase.

Wenn die Plattform beliebig gewechselt werden kann, besteht der erste festgelegte Großkundenmarkt in Rundfunk-Übertragungsdiensten und Verteilnetzen, da sie die Möglichkeit zur Bereitstellung von Sendeinhalten an Endnutzer bieten. Die Substitutionsbedingungen auf der Angebots- und Nachfrageseite können den Wechsel zwischen verschiedenen Plattformen erschweren. In diesem Fall wird ein mutmaßlicher Monopolträger auf einer Plattform nicht zwangsläufig durch die Tätigkeiten der Betreiber anderer Plattformen eingeschränkt.

Um Abonnement-, Pay-TV- oder interaktive Dienste für Endnutzer bereitzustellen, benötigt der Anbieter dieser Dienste (sofern er nicht sein eigenes Übertragungsnetz besitzt und betreibt) in der Regel Zugang zu entsprechenden technischen Rundfunkdiensten wie Zugangsberechtigungssystemen, Anwendungsprogramm-Schnittstellen und elektronischen Programmführern in einem oder mehreren Übertragungsnetzen.

Im Sinne der Empfehlung wird jedoch kein Großkundenmarkt für zugehörige technische Rundfunkdienste (u.a. Zugangsberechtigungssysteme) festgelegt. Gemäß Artikel 5 und 6 in Verbindung mit Anhang I der Zugangsrichtlinie können die Mitgliedstaaten alle Betreiber von Zugangsberechtigungssystemen auffordern, Zugang zu fairen, angemessenen und nicht diskriminierenden Bedingungen zu bieten oder die Zugangsbedingungen lediglich auf Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf dem relevanten Markt anzuwenden. Daher besteht aufgrund der Zugangsrichtlinie keine Veranlassung, in diesem Bereich der Empfehlung relevante Produkt- und Dienstmärkte festzulegen.

Wenn ein Mitgliedstaat seiner NRB gemäß Artikel 6 Absatz 3 gestattet, eine Marktanalyse durchzuführen, um festzustellen, ob die Zugangsbedingungen nur auf Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf dem relevanten Markt anzuwenden sind, ist Folgendes zu berücksichtigen:

Unternehmen, die den Zugang zu zugehörigen technischen Rundfunkdiensten (einschließlich Zugangsberechtigungssystemen) anstreben, geht es darum, Zugang zu genügend Endnutzern anzubieten oder auszuhandeln, um wirtschaftlich tragfähig zu sein, nicht aber um den Zugang zu allen Übergabeplattformen oder allen möglichen Endnutzern. Ferner können Endnutzer die Übergabeplattformen je nach den angebotenen Diensten und Erwartungen an die Preisgestaltung wechseln. Nur bei einer anhaltenden Preissteigerung durch einen mutmaßlichen Monopolträger an allen Übergabeplattformen hätte ein Unternehmen (das Endnutzer bedienen möchte und Großkundenzugang anstrebt) keine

⁴⁶ In einer völlig konvergenten Umgebung lässt sich der Markt allgemein beschreiben als Bereitstellung von Breitbandinhalten über ein breitbandfähiges Netz.

Substitutionsmöglichkeiten. Wenn jedoch die Wechselkosten (Switching Costs) für einen wesentlichen Anteil der Nutzer alternativer Übergabepattformen relativ hoch wären⁴⁷, könnten als relevanter Markt zugehörige technische Rundfunkdienste auf einer bestimmten Übergabepattform eingestuft werden.

Als relevanter Markt für die von einem Mitgliedstaat beschlossene Vorab-Marktanalyse gilt daher der Großkundenmarkt für zugehörige technische Rundfunkdienste an allen relevanten Übergabepattformen, sofern nicht spezifische nationale Gegebenheiten, d.h. Wechselkosten und verfügbare Übergabepattformen, eine engere Marktdefinition rechtfertigen.

Schlussfolgerung

Daher sollten die folgenden spezifischen Märkte für Rundfunkübertragung in die Empfehlung aufgenommen werden:

Großkundenmärkte

Rundfunk-Übertragungsdienste und Verteilnetze, da sie die Möglichkeit zur Bereitstellung von Sendeinhalten für Endnutzer bieten.

5. ÜBERGANG ZUM NEUEN RECHTSRAHMEN - DEFINITION DER MÄRKTE GEMÄß ANHANG I DER RAHMENRICHTLINIE

In Abschnitt 2 wird erläutert, wie die Umstellung vom Rechtsrahmen 1998 auf die neuen Rahmenbedingungen ermöglicht wird, insbesondere die Überprüfung bestehender Verpflichtungen anhand der Bestimmungen und Grundsätze des neuen Rechtsrahmens.

Wie aus dem Titel des Anhangs I der Rahmenrichtlinie hervorgeht, sind alle darin aufgeführten Märkte in die Erstfassung der Empfehlung aufzunehmen, damit die NRB die nach dem Rechtsrahmen 1998 bestehenden Verpflichtungen überprüfen kann. Wenn sie damit nicht abgedeckt wären, müssten sie von den NRB der Kommission gemäß Artikel 15 Absatz 3 nach dem Verfahren in Artikel 7 der Rahmenrichtlinie einzeln notifiziert werden.

Gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Rahmenrichtlinie legt die Kommission jedoch Märkte nach den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts fest. Die in Anhang I der Rahmenrichtlinie aufgeführten Märkte sind aufgrund der Analyse in Abschnitt 4 nicht ausnahmslos als solche zu betrachten. Daher hat die Kommission Märkte (entsprechend Anhang I der Rahmenrichtlinie) nach wettbewerbsrechtlichen Grundsätzen definiert. NRB, die Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht Verpflichtungen auf Märkten nach dem Rechtsrahmen 1998 auferlegt haben, sollten daher prüfen, ob auf den entsprechenden, im Anhang der Empfehlung aufgeführten wettbewerbsbestimmten Märkten echter Wettbewerb herrscht.

Aufgrund der Bestimmungen über die Überprüfung bestehender Verpflichtungen in Artikel 7 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie und Artikel 16 Absatz 2 der Universaldienstrichtlinie führt die Kommission in der ersten Empfehlung zu Produkt- und Dienstmärkten die relevanten Märkte für die in diesen Artikeln genannten Verpflichtungen nach dem alten Rechtsrahmen auf.

⁴⁷ Wechselkosten (Switching Costs) können von Endnutzern berücksichtigt werden, wenn sie eine bestimmte Übergabepattform abonnieren. Je nach Höhe der Kosten im Vergleich zur voraussichtlichen Rentabilität können Anbieter Endnutzern die Wechselkosten erstatten, um sich einen Kundenstamm aufzubauen.

Dieser Vorschrift wird mit dem Verzeichnis der Märkte in Anhang I entsprochen. Die Entsprechungen zwischen den nach dem alten Rechtsrahmen regulierten Märkten und Anhang I der Rahmenrichtlinie sind der Tabelle 1 zu entnehmen. Die Analogien zwischen den in Anhang I der Rahmenrichtlinie und den in dieser Empfehlung festgelegten Märkten sind in Tabelle 2 aufgeführt.

Wenn die NRB die relevanten Märkte anhand der genauen Definitionen der Produkt- oder Dienstmärkte im Anhang analysieren, erübrigt es sich, die Marktdefinition der Kommission gemäß Artikel 15 Absatz 3 und Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a) der Rahmenrichtlinie mitzuteilen. Maßnahmen zur Benennung von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf diesen Märkten sind jedoch nach Artikel 7 der Rahmenrichtlinie zu notifizieren.

Wie in Abschnitt 4 der Leitlinien zur beträchtlichen Marktmacht näher erläutert, werden alle bestehenden spezifischen Verpflichtungen für Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht aufgehoben, wenn eine NRB zu dem Schluss kommt, dass auf einem nach dem neuen Rechtsrahmen festgelegten Markt echter Wettbewerb herrscht. Stellt eine NRB fest, dass auf einem relevanten Markt kein wirksamer Wettbewerb herrscht, ermittelt sie Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht und erlegt entweder entsprechende rechtliche Verpflichtungen auf oder behält bestehende Verpflichtungen bei bzw. ändert sie. Daher kann es gelegentlich sein, dass die nach dem Rechtsrahmen 1998 auferlegten Verpflichtungen den neuen Rahmenbedingungen entsprechend erneut vorgeschrieben werden, jedoch unter Berücksichtigung der beträchtlichen Marktmacht auf den relevanten Märkten aufgrund der Definition und Analyse nach dem neuen Rechtsrahmen.

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht über die in Anhang I aufgeführten Märkte sowie die entsprechenden dem Wettbewerbsrecht unterliegenden Märkte mit Hinweis darauf, an welcher Stelle sie im Anhang der Empfehlung erscheinen.

Tabelle 2: Behandlung von Märkten gemäß Anhang I in dieser Empfehlung

Märkte gemäß Anhang I der Rahmenrichtlinie	Entsprechender wettbewerbsbestimmter Markt in Anhang I der Empfehlung
Endkunden	
- Anschluss an das öffentliche Telefonnetz und dessen Nutzung an festen Standorten	1. Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten - Privatkunden 2. Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten - Unternehmen 3. Öffentliche Orts- und/oder Inlandsgespräche an festen Standorten - Privatkunden 4. Öffentliche Orts- und/oder Inlandsgespräche an festen Standorten - Unternehmen 5. Öffentliche Auslandsgesprächsdienste an festen Standorten - Unternehmen 6. Öffentliche Auslandsgesprächsdienste an festen Standorten - Privatkunden
Bereitstellung von	7. Mindestangebot an Mietleitungen

Mietleitungen für Endnutzer	
Großkunden	
Verbindungsaufbau im öffentlichen Festtelefonnetz	8. Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten
Anrufzustellung im öffentlichen Festtelefonnetz	9. Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten
Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz	10. Transitdienste an festen Standorten im öffentlichen Fernsprechnet
Verbindungsaufbau in öffentlichen Mobiltelefonnetzen	15. Zugang und Verbindungsaufbau in öffentlichen Mobiltelefonnetzen
Anrufzustellung in öffentlichen Mobiltelefonnetzen	16. Anrufzustellung in einzelnen Mobiltelefonnetzen
Zusammenschaltung von Mietleitungen (Teilmietleitungen)	13. Abschluss-Segmente von Mietleitungen für Großkunden 14. Fernübertragungs-Segmente von Mietleitungen für Großkunden
Zugang zum öffentlichen Festtelefonnetz einschließlich des entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss	11. Entbündelter Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten. 12. Breitbandzugang für Großkunden
Zugang zu öffentlichen Mobiltelefonnetzen einschließlich Betreiberwahl	15. Zugang und Verbindungsaufbau in öffentlichen Mobiltelefonnetzen
Bereitstellung von Mietleitungskapazität für andere Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste	13. Abschluss-Segmente von Mietleitungen für Großkunden 14. Fernübertragungs-Segmente von Mietleitungen für Großkunden
Dienste, die über entbündelte Teilnehmeranschlüsse (mit doppeladrigem Metallkabel) erbracht werden.	11. Entbündelter Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband-Internetdiensten.
Einzelstaatlicher Markt für internationale Roamingdienste im öffentlichen mobilen Telefonnetz.	17. Nationaler Großkundenmarkt für Auslandsroaming in öffentlichen Mobiltelefonnetzen

6. VERÖFFENTLICHUNG UND SPÄTERE ÜBERARBEITUNG DER EMPFEHLUNG

Diese Empfehlung wurde nach einer öffentlichen Konsultation zu einem Entwurf vom Juli 2002 und einer weiteren Konsultation der nationalen Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden vom Oktober 2002 verabschiedet. Sie wird regelmäßig von der Kommission überprüft. Dabei berücksichtigt sie das Tempo der Marktentwicklungen, die von den NRB benötigte Zeit zur Marktanalyse, das in Abschnitt 1 genannte Prinzip, wonach die Auferlegung von Vorabverpflichtungen bei einem Mangel an wirksamem Wettbewerb eine gewisse Kontinuität erfordert, und die notwendige Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer.

Gemäß Artikel 16 der Rahmenrichtlinie überprüfen die nationalen Regulierungsbehörden regelmäßig ihre Marktanalysen anhand der Märkte, die in Neufassungen der Empfehlung aufgeführt werden.

Bei der Überprüfung der Empfehlung holt die Kommission im Rahmen einer öffentlichen Konsultation die Meinung der Mitgliedstaaten, der nationalen Regulierungsbehörden und aller Beteiligten ein.

Die Kommission wird bis spätestens 30. Juni 2004 prüfen, ob diese Empfehlung angesichts der Marktentwicklungen zu revidieren ist.