



Bundesnetzagentur

Die Regulierung von Netzindustrien in Europa

**Dr. Iris Henseler-Unger,
Vizepräsidentin der Bundesnetzagentur**

**Wirtschaftsdienst-Konferenz
Hamburg, 12. November 2009**



I. Die Bundesnetzagentur



Die Bundesnetzagentur

- Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie mit Sitz in Bonn
- Tätigkeitsfelder:
 - Telekommunikation
 - Energie (Elektrizität und Gas)
 - Post
 - Eisenbahnen
- Aufnahme der Tätigkeit am 01.01.1998 (als Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post)
- Umbenennung in Bundesnetzagentur am 13.07.2005 mit Übernahme der Regulierung des Strom- und Gasmarktes
- seit 01.01.2006 zuständig für die Regulierung des Schienennetzes





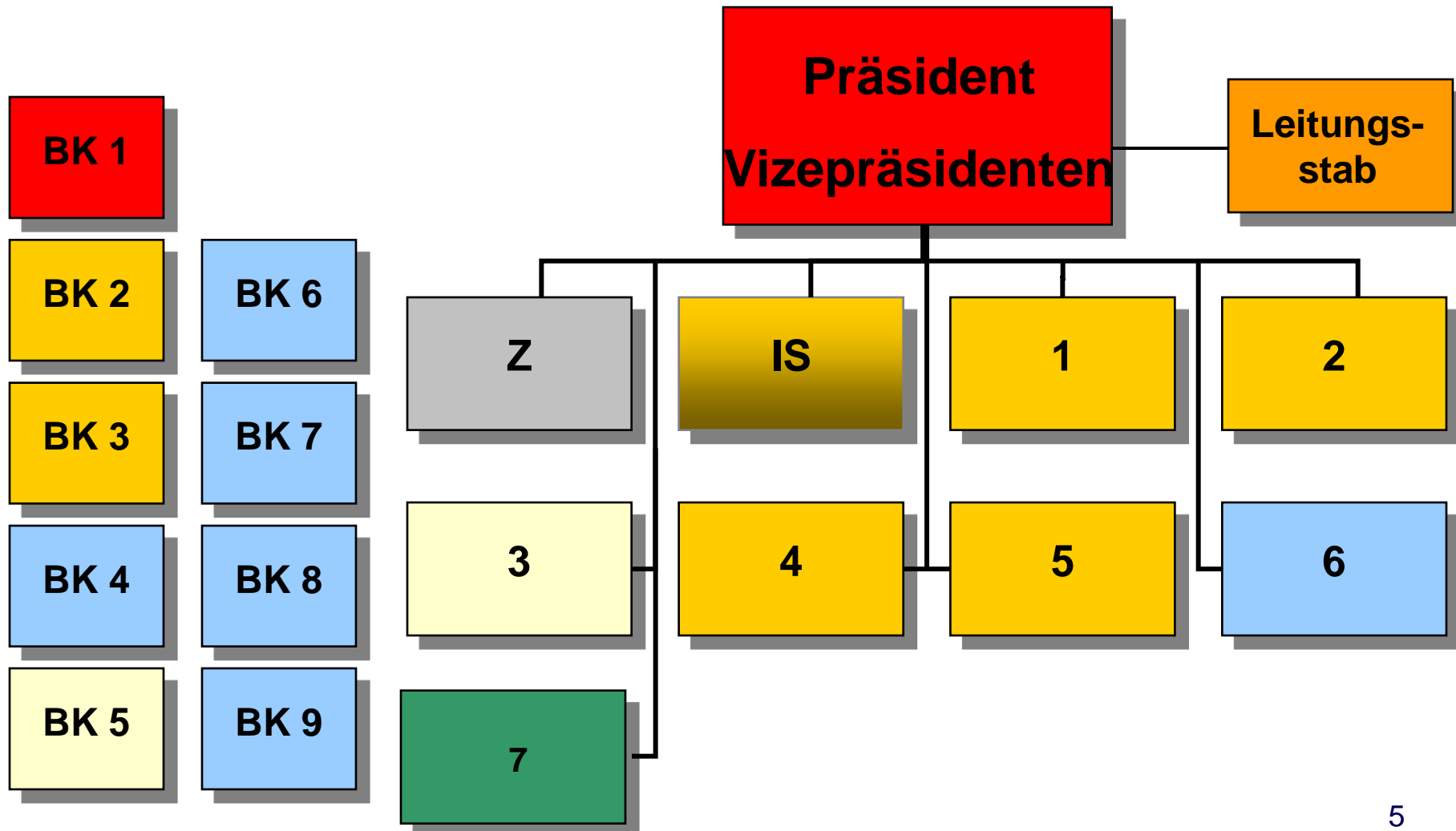
Die Bundesnetzagentur

Neben der Marktregulierung i.e.S:

- Frequenzverwaltung
- Nummernverwaltung
- Technische Standardisierung
- Elektromagnetische Verträglichkeit
- Digitale Signatur



Die Bundesnetzagentur - Organisation

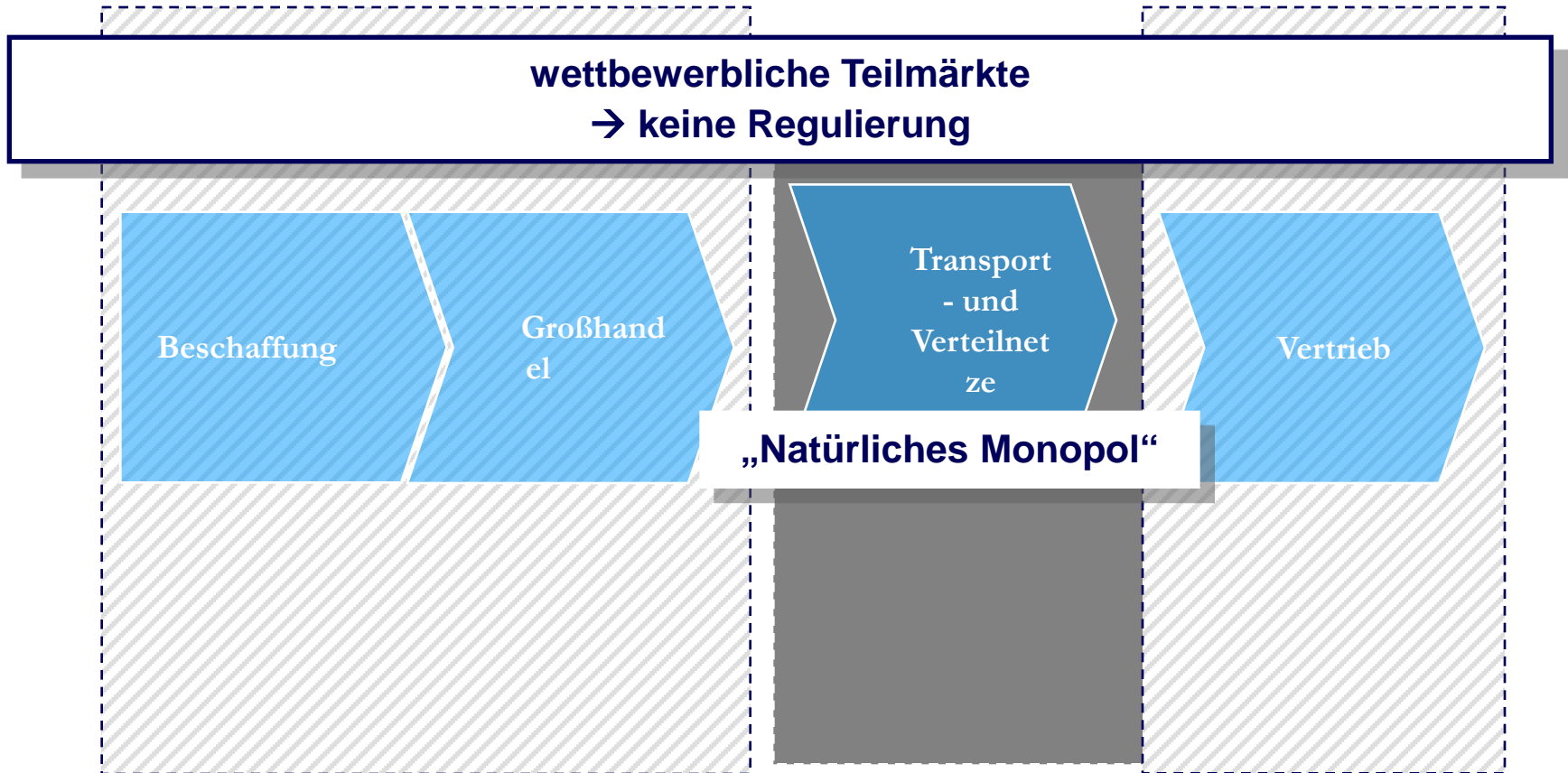




II. Wozu Regulierung?



Regulierte Bereiche / Grundlagen der Netzregulierung





Wettbewerb und Regulierung

bis in die 1970er-Jahre:

- Märkte mit ihrem Gewinnstreben stehen zur Daseinsvorsorge in Widerspruch ⇒ staatliche Fürsorge und Förderung monopolistischer Strukturen
- netzgebundene Wirtschaftsbereiche gehören zu wettbewerblichem Ausnahmebereich

Paradigmenwechsel ab Ende der 1970er-Jahre:

- ⇒ Daseinsvorsorge und marktwirtschaftliche Lösungen sind kein Gegensatz
- Staat und die von ihm geförderten Monopolstrukturen unterdrücken Anreiz zu besserer Leistungsversorgung und verhindern Fortschritt
- marktwirtschaftliche Kräfte können das Ziel der Daseinsvorsorge besser unterstützen als staatliche Fürsorge



Wettbewerb und Regulierung

Ökonomische Besonderheiten der regulierten Wirtschaftssektoren:

- Eigenschaften eines natürlichen Monopols mit Flaschenhälsen, also nicht replizierbaren Infrastrukturbestandteilen
 - Größen- und Verbundvorteile
 - Netzwerkeffekte
 - ehemalige Staats- oder Gebietsmonopolisten Eigentümer der wesentlichen Infrastruktur
- ⇒ Für die Schaffung funktionsfähigen Wettbewerbs ist die Liberalisierung des Marktes alleine nicht ausreichend
- ⇒ Erfordernis einer ökonomischen Absicherung der rechtlichen Marktöffnung



Wettbewerb und Regulierung

⇒ Bedürfnis einer **sektorspezifischen Regulierung**, um Defizite des Marktes zu heilen und Vorteile des Marktes zu nutzen

Anknüpfungspunkte:

- bestehende Monopole bei Marktöffnung
- (noch) nicht replizierbare Infrastrukturbestandteile

⇒ mit funktionsfähigem, sich selbst tragendem Wettbewerb hat die Regulierung zu Gunsten des Kartellrechts zurückzutreten



Wettbewerb und Regulierung

- Regulierung dient (allgemein) der Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs und des diskriminierungsfreien Zugangs zu Netzen nach der Öffnung der Märkte
- Voraussetzung (bei der Öffnung von ehemaligen Monopolen) „Level Playing field“:
 - Sicherstellung von fairen und preislich angemessenen Zugangsbedingungen
 - Verhinderung des Missbrauchs von Marktmacht
- Universaldienst / Grundversorgung



III. Telekommunikation



Eckpunkte der Liberalisierung

- 1987: **Grünbuch der Europäischen Kommission** über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte
- Umsetzung der verschiedenen **europäischen Vorgaben** in Deutschland durch:
 - 1989: **Postreform I**, u.a.:
 - Liberalisierung des Endgerätemarktes, der Daten- und Mehrwertdienste sowie des Mobil- und Satellitenfunkbereichs
 - Errichtung Deutsche Bundespost POSTDIENST, POSTBANK und TELEKOM
 - 1994: **Postreform II**, u.a.:
 - Änderung des Grundgesetzes (Art. 87f GG)
 - Privatisierung der Unternehmen
 - 1996: **Postreform III**
 - TKG 1996
 - Wegfall des Sprachtelefoniedienste- und Netzmonopols zum 1. Januar 1998 und Einführung der Regulierung
 - 2005: **TKG 2004** (aktueller Regulierungsrahmen)



Aktueller Regulierungsrahmen



Aktueller Regulierungsrahmen basiert auf dem Richtlinienpaket von 2002:

- Rahmenrichtlinie vom 7.3.2002 (2002/21/EG)
- Zugangsrichtlinie vom 7.3.2002 (2002/19/EG)
- Genehmigungsrichtlinie vom 7.3.2002 (2002/20/EG)
- Universaldienstrichtlinie vom 7.3.2002 (2002/22/EG)
- Datenschutzrichtlinie vom 12.7.2002 (2002/58/EG)
- Wettbewerbsrichtlinie vom 16.9.2002 (2002/77/EG)



Hinzu kommt eine Vielzahl von Empfehlungen und Leitlinien der Kommission, z.B.:

- Empfehlung vom 21.1.2005 (Teil 1) und vom 29.03.2005 (Teil 2) zur Bereitstellung von Mietleitungen
- Empfehlung vom 6.4.2005 zu Powerline
- Empfehlung vom 19.9.2005 über getrennte Buchführung und Kostenrechnungssystemen
- Empfehlung vom 17.12.2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte
- Empfehlung vom 15.10.2008 zu den Notifizierungen, Fristen und Anhörungen gemäß Art. 7 RRL
- Empfehlung der Kommission vom 7.5.2009 über die regulatorische Behandlung von Festnetz- und Mobilfunkterminierungsentgelten

Darüber hinaus: Entscheidungen, Reporte, Studien etc.



Marktregulierung nach TKG 2004

- Ehemals 18, jetzt noch **7 relevante Vorleistungs- und Endkundenmärkte** der Empfehlung der Europäischen Kommission (2007/879/EG) sind grundsätzlich von den nationalen Regulierungsbehörden (NRB) zu definieren und auf das Vorliegen von wirksamen Wettbewerb zu untersuchen.
- **asymmetrische Regulierung**, d.h. Regulierungsmaßnahmen ist grundsätzlich nur ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht unterworfen.
- Marktdefinition und –analyse sind **alle zwei Jahre** vorzunehmen.
 - ⇒ Signifikante Marktbeherrschung als Regulierungsvoraussetzung
- Konkrete Verpflichtungen (wie z.B. Zugangsverpflichtung, Entgeltgenehmigungspflicht) werden dem marktmächtigen Unternehmen durch eine sog. Regulierungsverfügung auferlegt.
- Eine NRB muss die Europäische Kommission sowie die anderen NRBs über beabsichtigte Entscheidungen unterrichten (**Notifizierung**).
 - Vetorecht bei Marktdefinition/-analyse
 - Kein Vetorecht bei Regulierungsverfügung



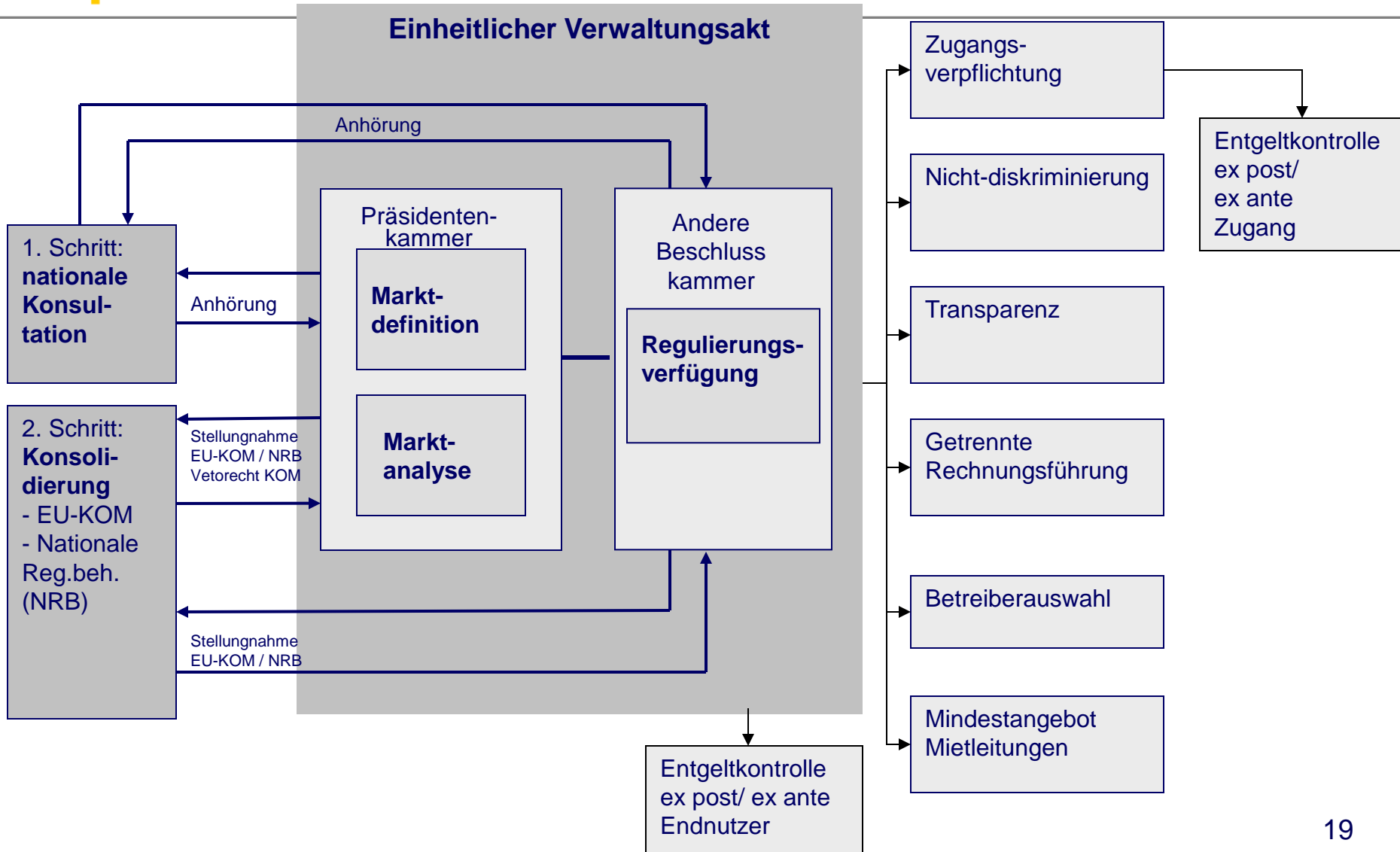
Märkteempfehlung

Die neue Empfehlung der EU:

- Märkte 1 und 2, Privat- und Geschäftskundenanschlüsse ⇒ Ex-post-Regulierung
- Markt 3, Orts- und Inlandsgespräche Privatkunden (Festnetz) ⇒ **Keine Regulierung** (davor: Ex-post-Regulierung)
- Markt 4, Auslandsgespräche Privatkunden (Festnetz) ⇒ **Keine Regulierung**
- Markt 5, Orts- und Inlandsgespräche andere (Festnetz) ⇒ **Keine Regulierung** (davor: Ex-post-Regulierung)
- Markt 6, Auslandsgespräche andere (Festnetz) ⇒ **Keine Regulierung**
- Markt 7, Mindestangebot Mietleitungen für Endkunden ⇒ Ex-post-Regulierung (teilweise, ≤ 2 MBit)
- Markt 8, Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten ⇒ **Ex-ante-Regulierung**
- Markt 9, Anrufzustellung in einzelnen Telefonnetzen an festen Standorten ⇒ **Ex-ante-Regulierung**
- Markt 10, Transitdienste im öffentlichen Festnetz ⇒ **Keine Regulierung** (davor: Ex-ante-Regulierung)
- Markt 11, Entbündelter Großkundenzugang zur Teilnehmeranschlussleitung ⇒ **Ex-ante-Regulierung**
- Markt 12, Breitbandzugang für Großkunden ⇒ **Ex-ante-Regulierung**
- Markt 13, Abschlussegmente von Mietleitungen für Großkunden ⇒ **Ex-ante-Regulierung**
- Markt 14, Fernübertragungssegmente von Mietleitungen für Großkunden ⇒ **Keine Regulierung**
- Markt 15, Zugang und Verbindungsaufbau in öffentlichen Mobiltelefonnetzen ⇒ **Keine Regulierung**
- Markt 16, Terminierung in einzelnen Mobiltelefonnetzen ⇒ **Ex-ante-Regulierung**
- Markt 17, Nationaler Großkundenmarkt Auslandsroaming ⇒ Europäische Roaming-Verordnung
- Markt 18, Rundfunkübertragungsdienste ⇒ Ex-post-Regulierung



Marktregulierung nach TKG 2004





Konkrete Beispiele für die europäische Dimension



1. Beispiel: 1. Runde der Marktdefinition und –analyse von Markt 9 (alt) „Anrufzustellung in einzelne Festnetze“ hinsichtlich alternativer Teilnehmernetzbetreiber

- 16.9.2003: Versendung von Fragebögen an 95 Unternehmen mit Frist 9.10.2003 (letzte Antworten/Nachfragen erfolgen bis Mai 2004)
- Juli 2004: Vorgespräche mit dem Bundeskartellamt und der EU-Kommission
- 8.9.2004: Nationale Konsultation des Entscheidungsentwurfs der Präsidentenkammer mit anschließender Veröffentlichung der eingegangenen Stellungnahmen interessierter Parteien, Auswertung der Stellungnahmen und Modifizierung des Entwurfs
- Januar 2005: Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundeskartellamt
- 15.2.2005: Notifizierung des Entwurfs bei der EU-Kommission (Phase I)
- 14.3.2005: Einleitung der Phase II (ernsthafte Zweifel) durch die Kommission
- 17.5.2005: Veto-Entscheidung der Kommission
- 1.6.2005: Veröffentlichung der Entscheidung der Kommission mit anschließender Veröffentlichung der dazu eingegangenen Stellungnahmen
- August 2005: Erneute Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundeskartellamt
- 29.8.2005: Notifizierung des modifizierten Entwurfs bei der EU-Kommission (Phase I)
- 28.9.2005: „No-comment“-Schreiben der EU-Kommission
- 12.10.2005: Endgültige Festlegung der Präsidentenkammer
- ...
- 29.05.2006: Regulierungsverfügungen ggü. alternativen Teilnehmernetzbetreibern



2. Beispiel: Markt 17 - Roaming

Kommission: Wegen der besonderen Struktur des Roamingmarktes und seines grenzüberschreitenden Charakters haben NRBs kein Instrument, gegen Wettbewerbsprobleme vorzugehen.

1. EU-Roamingverordnung vom 27.6.2007:

- **Höchstpreise für Roaminganrufe** i.H.v. 0,49 € pro Minute für abgehende und 0,24 € für ankommende Anrufe ab 30.8.2007, 0,46 € bzw. 0,22 € ab dem 30.8.2008 und 0,43 € bzw. 0,19 € ab dem 30.8.2009.
- **Begrenzung des Vorleistungsentgelts** auf 0,30 € ab 30.8.2007, 0,28 € ab 30.8.2008 und 0,26 € ab 30.8.2009.

2. EU-Roamingverordnung vom 18.6.2009:

- **Begrenzung des Endkundenpreises für den SMS-Versand** im Ausland auf 0,11 € (zuzüglich MwSt.) und **des Vorleistungspreises** auf durchschnittlich 0,04 € pro SMS.
- **Höchstpreise für Roaminganrufe** i.H.v. 0,43 € pro Minute für abgehende und 0,19 € für ankommende Anrufe ab dem 1.7.2009, ab 1. Juli 2010 0,39 € bzw. 0,15 € und ab 1. Juli 2011 0,35 € bzw. 0,11 €.
- **Begrenzung des Vorleistungsentgelts** auf 0,26 € ab 1.7.2009, 0,22 € ab 1.7.2010, 0,18 € ab 1.7.2011.
- **Begrenzung des Vorleistungsentgelts für Datenroaming** auf 1 € pro übertragener 22 Megabyte, ab 2010 auf 0,80 € und ab 2011 auf 0,50 €



3. Beispiel: Neue Märkte

- TKG-Änderung zum 18. Februar 2007: Neue Märkte sollen grundsätzlich von der Regulierung freigestellt werden (§§ 9a, 3 Nr. 12b TKG).
- Noch vor Inkrafttreten der Änderung eröffnete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren, das zu einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof geführt hat.
- Schlussantrag des Generalanwalts vom 23.04.2009: Die deutschen Vorschriften sind gemeinschaftsrechtswidrig.
- Eine Entscheidung des EuGH steht noch aus.



IRG - ERG



IRG - ERG

IRG (Independent Regulators Group)

- informeller Verbund der TK-Regulierer in Europa (seit 1997); Verein nach belgischem Recht
- 34 Mitgliedstaaten (27 EU-Mitgliedstaaten, 4 EFTA-Staaten und 3 EU-Beitrittskandidaten)
- dient dem Erfahrungsaustausch der TK-Regulierer und der Entwicklung gemeinsamer Ansätze
- es wird nach dem Konsensprinzip entschieden
- Kommission ist kein Mitglied
- seit September 2007 besteht in Brüssel ein Sekretariat

ERG (European Regulators Group)

- wurde durch Kommissionsentscheidung eingerichtet (2002)
- 27 Mitgliedsstaaten + 7 Beobachter
- berät und unterstützt die Kommission, trägt zu konsistenter Anwendung des Rechtsrahmens bei
- Entscheidung im Regelfall im Konsens, in Ausnahmefällen Abstimmung möglich
- Kommission nimmt an Versammlungen teil, hat aber kein Stimmrecht



Neuer Rechtsrahmen



Neuer Rechtsrahmen

- Derzeit befindet sich eine **Novellierung der TK-Richtlinien** im europäischen Gesetzgebungsverfahren.
- Europäisches Parlament haben sich im Rahmen des Vermittlungsverfahrens („Trilog“) über das Richtlinienpaket geeinigt. Die formale Abstimmung steht aber noch aus.
- Wesentliche Neuerungen:
 - **Schaffung von BEREC** („Body of European Regulators for Electronic Communication“) als Nachfolger der ERG.
 - Weiterhin kein „veto on remedies“, aber neues „**Ko-Regulierungsverfahren**“.
- Mit Vorschlägen, die der Kommission noch umfassendere Rechte und Einflussmöglichkeiten eingeräumt hätten, konnte sich die Kommission im Gesetzgebungsverfahren nicht durchsetzen.



Neuer Rechtsrahmen

BEREC

Regulierungsrat

Vorsitzender

Stellv. Vorsitzender

Vertreter der NRB: BE, BG, DK, DE, EE, FI, FR, GR, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SE, SK, SI, ES, CZ, HU, GB, CY

- Leiter der Regulierungsbehörde oder hochrangiger Vertreter
- mind. 4 Vollversammlungen pro Jahr
- Entscheidungen mit 2/3 Mehrheit
- pro Regulierungsbehörde eine Stimme
- Veröffentlichung der Entscheidungen
- Kompetenz für eigene Verfahrensordnung

Beobachterstatus: :

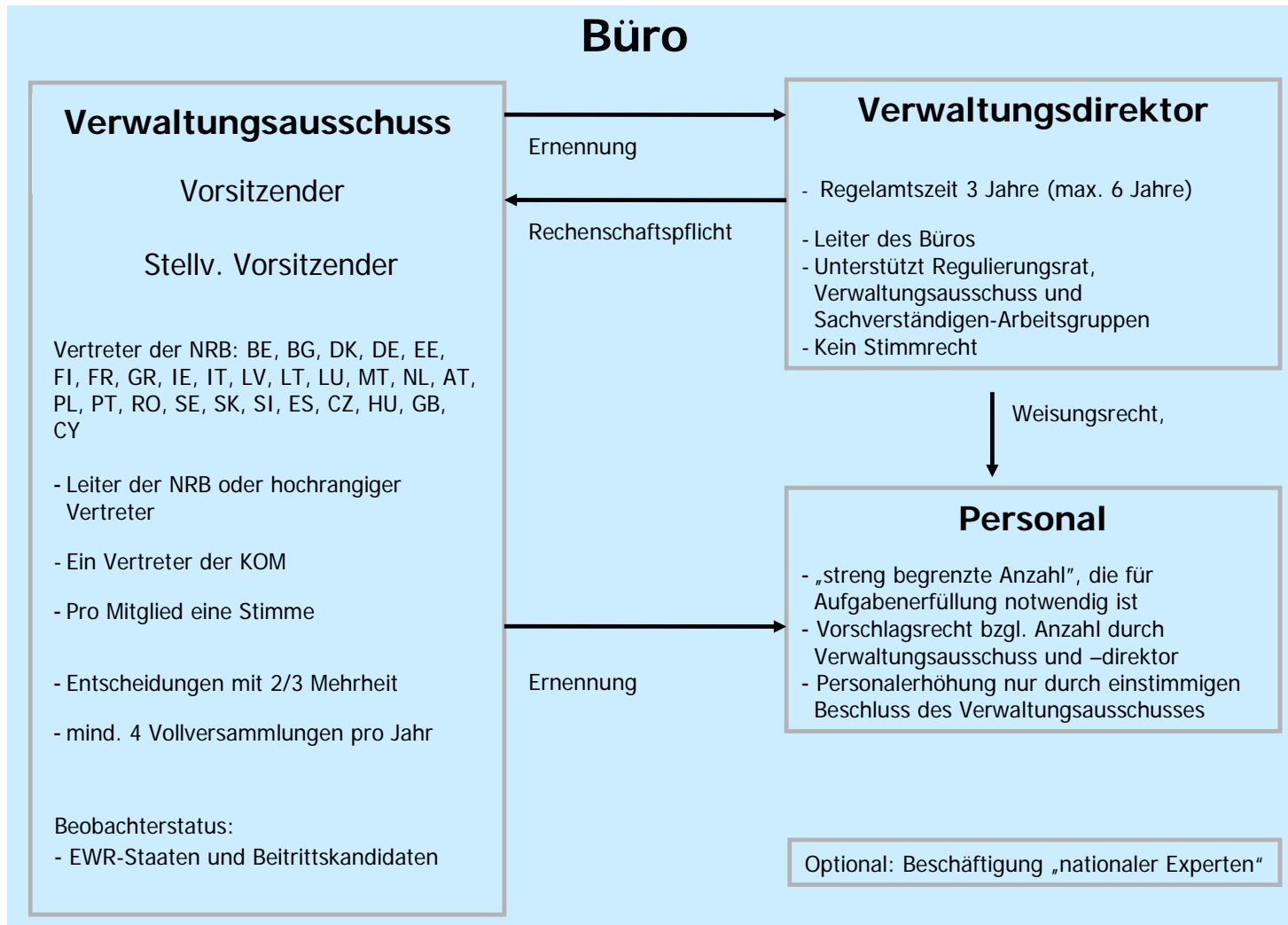
- Verwaltungsdirektor
- Europäische Kommission
- EWR-Staaten und Beitrittskandidaten

Experten Arbeitsgruppen



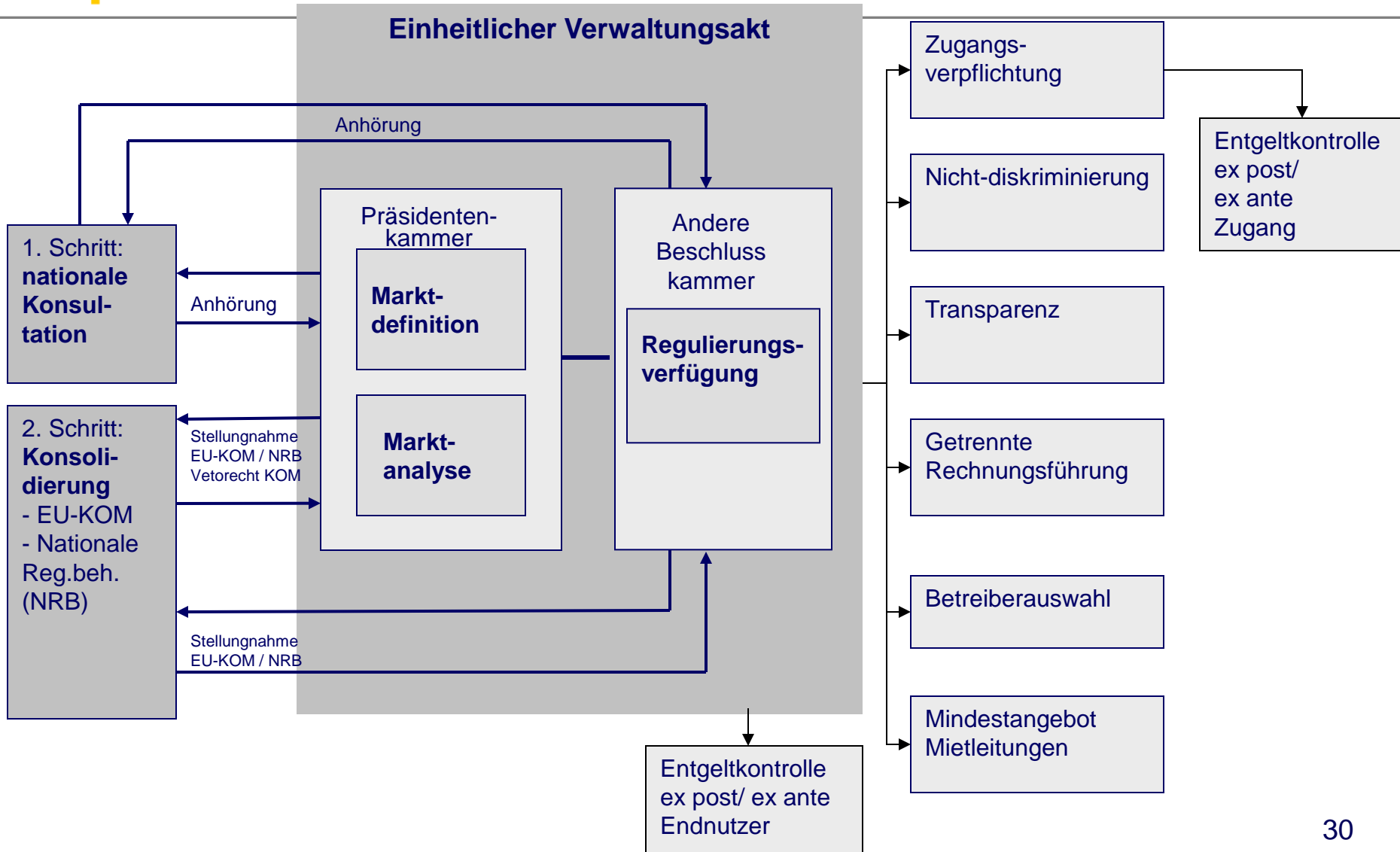
Neuer Rechtsrahmen

BEREC





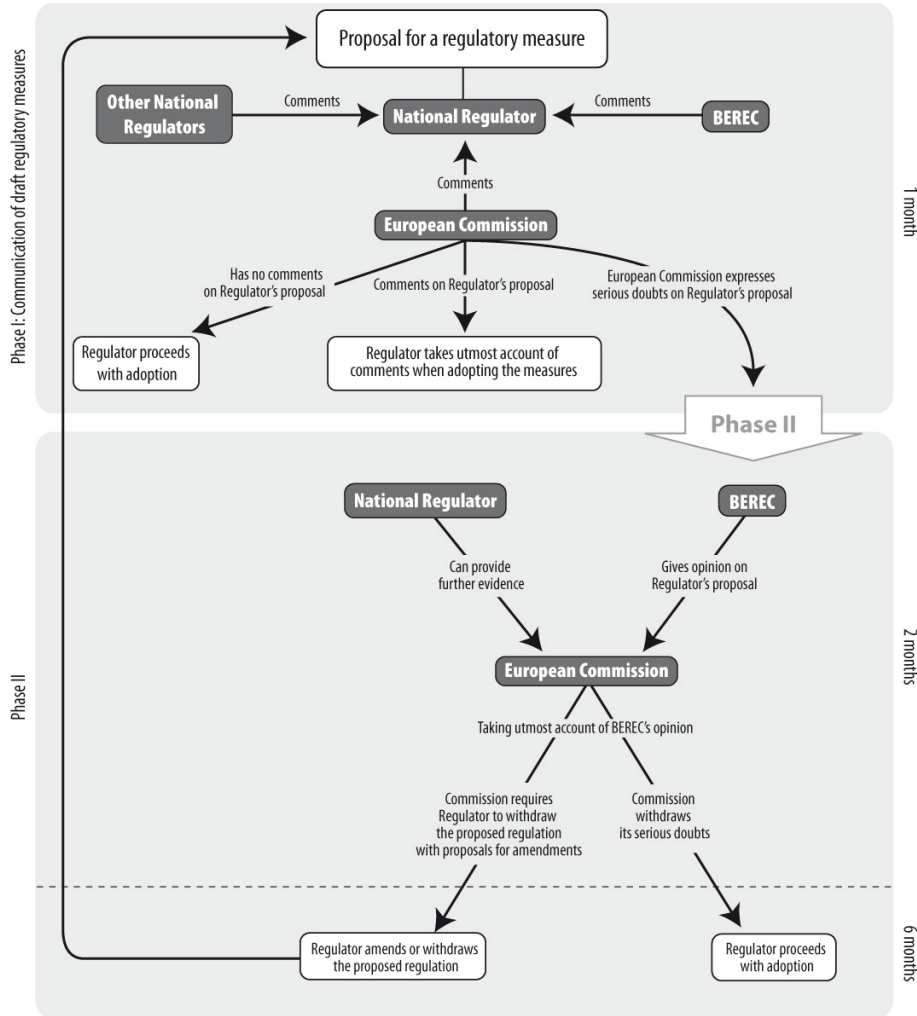
Marktregulierung nach TKG 2004



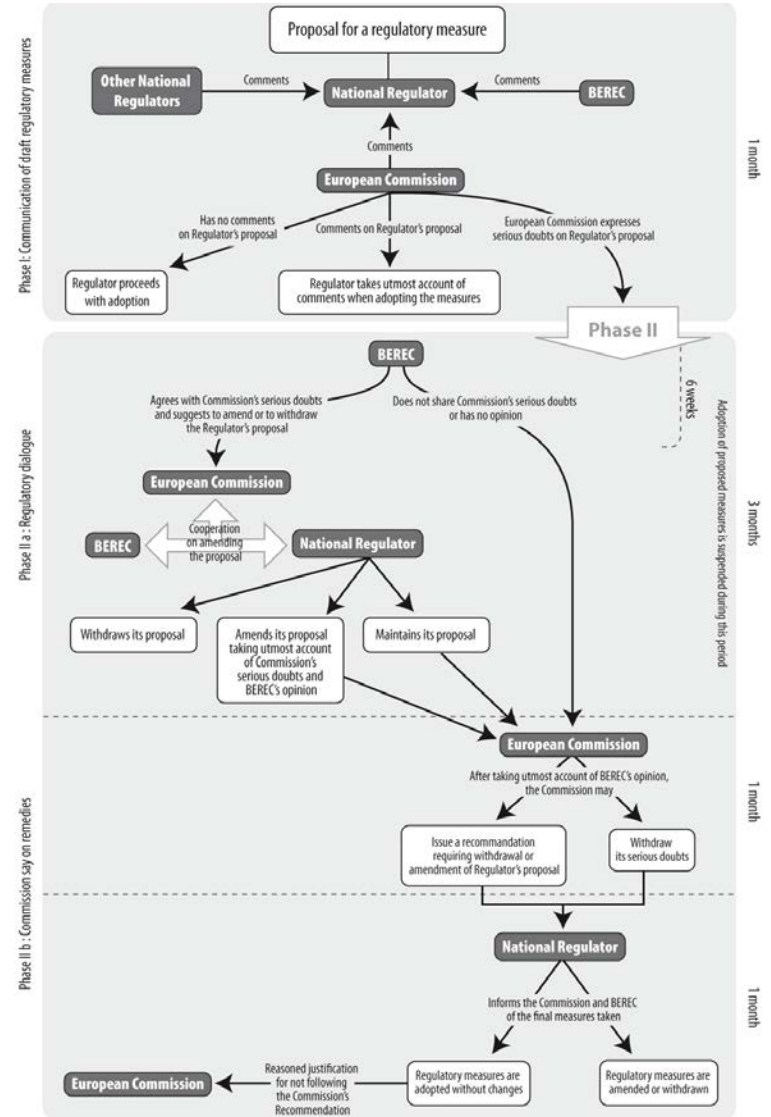


Neuer Rechtsrahmen

Verfahren hinsichtlich Marktdefinition und -analyse – Art. 7 RRL



Verfahren hinsichtlich der Auferlegung von Verpflichtungen – Art. 7a RRL



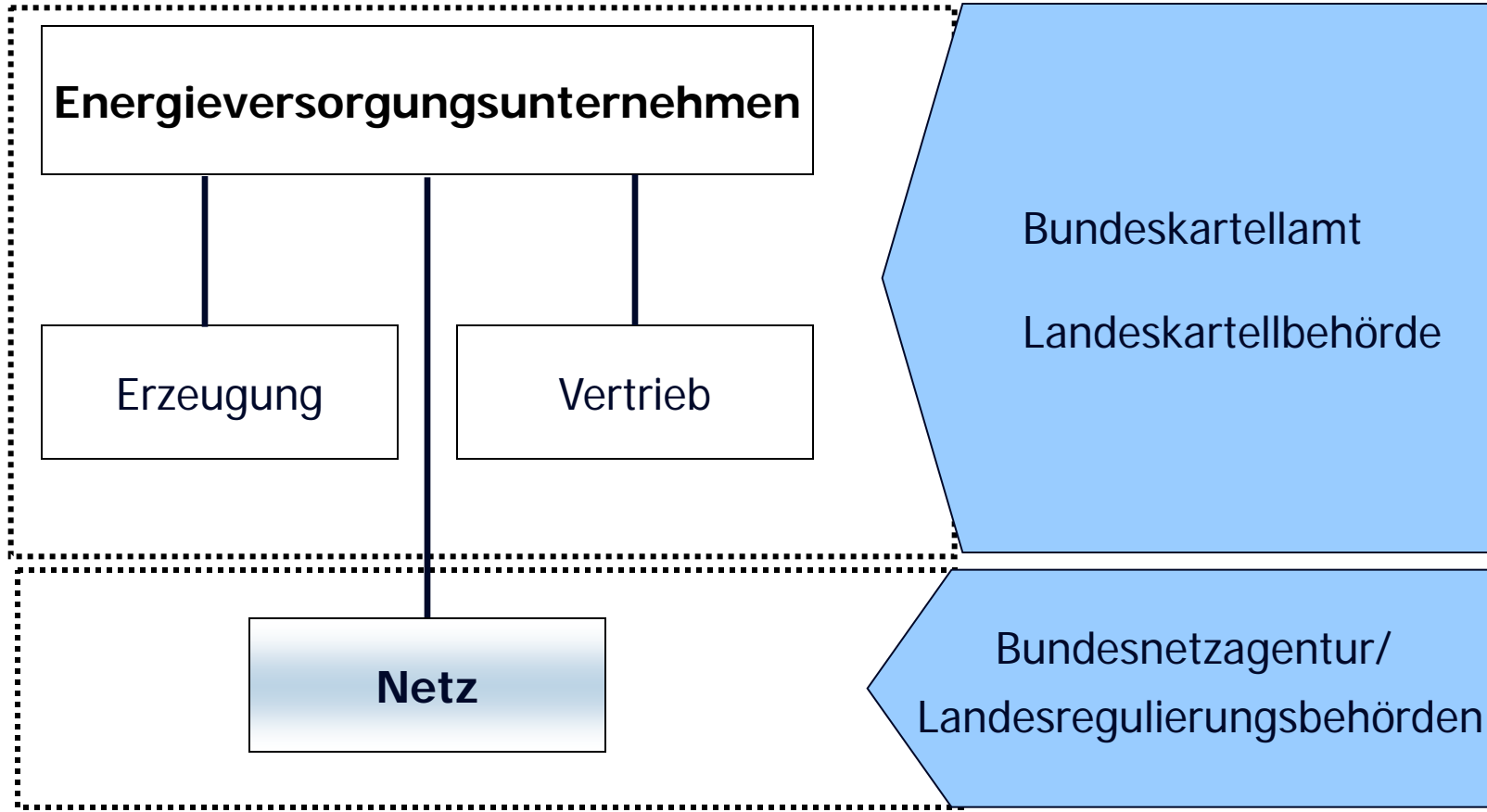


Exkurs: Energieregulierung



Exkurs Energieregulierung

Aufgabenabgrenzung Regulierung und allgemeine Wettbewerbsaufsicht





Exkurs Energieregulierung

- CEER – Council of European Energy Regulators
 - Verein nach belgischem Recht
 - 27 nationale NRBs aus der EU plus Norwegen und Island
- ERGEG – European Regulator's Group for Electricity and Gas
 - Offizielles Beratungsgremium der Kommission
 - 27 nationale NRBs aus der EU plus Norwegen und Island als Beobachter
- Durch das 3. Energiebinnenmarktpaket wird eine Agentur für die Zusammenarbeit der Energie-Regulierer gegründet (ACER)
 - Gemeinschaftseinrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit
 - CEER-Verein besteht fort als Diskussions-Forum
 - ERGEG wird nach Etablierung der Agentur aufgelöst



IV. Fazit



Fazit

- EU:**
- Impulsgeber für
 - Liberalisierung und Wettbewerb über nationale Industriepolitik hinweg
 - Harmonisierung in den zentralen Aspekten
 - Zentrale Rolle bei transnationalen Belangen
 - Gefahr
 - zu kleinteiliger Vorgaben in Verkennung nationaler Besonderheiten
 - zu ausufernder bürokratischer Verfahren
 - zu machtorientierter Interessen und Vernachlässigung des Subsidiaritätsprinzips



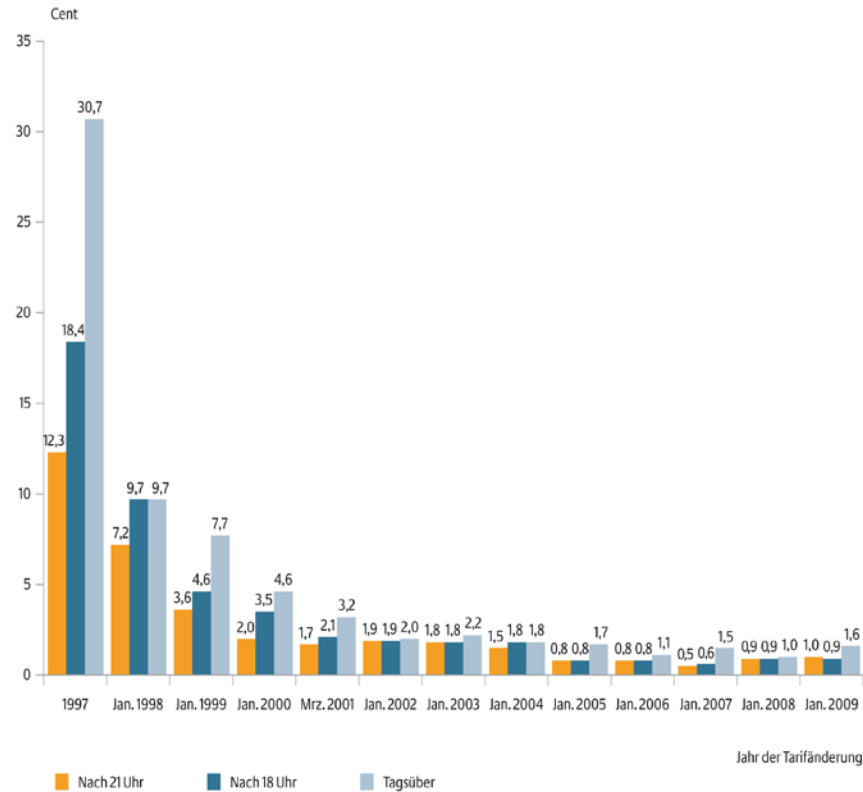
Erfolge der Liberalisierung



Erfolge der Liberalisierung

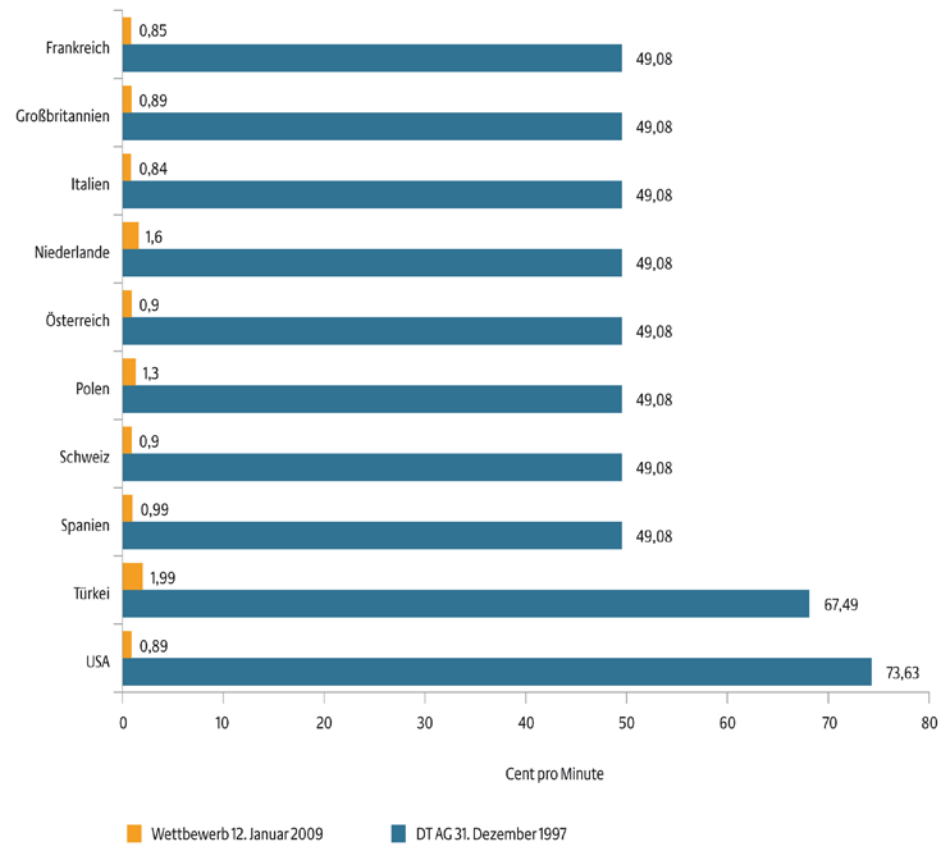
Minimaltarife für ein nationales Ferngespräch

Standardtarife ohne Rabatte, Preise in Cent pro Minute, werktags Call-by-Call



Entwicklung der Auslandstarife in die zehn wichtigsten Zielländer

Standardtarife ohne Rabatte – Hauptzeit an Werktagen





Erfolge der Liberalisierung

Entwicklung der TAL-Absatzmengen

