

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).

Beschluss des Europäischen Bürgerbeauftragten zum Abschluss seiner Untersuchung zu den Beschwerden 2131/2009/RT und 2373/2009/RT gegen die Europäische Kommission

Entscheidung

Fall 2131/2009/RT - Geöffnet am 09/10/2009 - Entscheidung vom 30/07/2010

Bei den Beschwerdeführern handelt es sich um zwei Mobilfunkbetreiber, die auf dem EU-Markt tätig sind.

Die Beschwerdeführer behaupteten, die Kommission habe in dem am 25. März 2009 veröffentlichten 14. Fortschrittsbericht ungenaue und irreführende Informationen vorgelegt. Die Beschwerdeführer argumentierten, dass die Kommission die OECD-Methode nicht hätte anwenden dürfen, um eine vergleichende Bewertung der Mobilfunkpreise vorzunehmen. In diesem Zusammenhang wiesen sie darauf hin, dass die Ergebnisse des Berichts nur auf den Tarifen beruhen, die von den beiden wichtigsten Mobilfunkbetreibern in jedem Mitgliedstaat festgelegt wurden, und dass sie die Tarife der Beschwerdeführer nicht berücksichtigen. Darüber hinaus legte die Kommission irreführende Informationen in den einzelnen Länderdatenblättern vor, die der Veröffentlichung des 14. Berichts beigelegt waren.

In ihrer Stellungnahme erklärte die Kommission, dass die OECD-Methode ein weithin anerkanntes und geeignetes Mittel zur Analyse sehr komplexer wirtschaftlicher Fragen sei. Darüber hinaus ermöglicht diese Methode den Vergleich von Daten nicht nur aus und zwischen den Mitgliedstaaten selbst, sondern auch mit Daten aus OECD-Ländern, die keine EU-Mitgliedstaaten sind. Darüber hinaus erklärte sie, dass sie sich dafür entschieden habe, die Feststellungen des Berichts auf die Tarife der beiden wichtigsten Mobilfunkbetreiber in jedem Land zu stützen, da sie in der Regel mehr als 50 % des Marktes abdecken. Die Kommission war der Auffassung, dass die Kosten für die Entwicklung einer neuen Methode nicht verhältnismäßig wären.

Der Bürgerbeauftragte hielt die Erklärung der Kommission für angemessen. In Bezug auf die



von der Kommission in den einzelnen Länderdatenblättern veröffentlichten Informationen, die der Veröffentlichung des Fortschrittsberichts beigelegt waren, vertrat der Bürgerbeauftragte jedoch die Auffassung, dass die Kommission die Leser nicht darüber informiert habe, dass das Diagramm mit dem Titel „Typischer Verbraucherpreis für die durchschnittliche mobile Nutzung in den Jahren 2007 und 2008“, das auf der ersten Seite jedes Länderdatenblatts enthalten sei, auf den Daten nur der beiden wichtigsten Mobilfunkbetreiber beruhte. Er war der Ansicht, dass solche Informationen irreführend sein könnten, und machte eine kritische Bemerkung.

HINTERGRUND ZU DEN BESCHWERDEN

1. Gemäß Artikel 25 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste [1] sollte die Kommission das Funktionieren des Telekommunikationsmarktes regelmäßig überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht erstatten.
2. Am 11. April 2008 schrieb ein französischer Mobilfunkbetreiber an die Kommission über den 13. Fortschrittsbericht über den einheitlichen europäischen Markt für elektronische Kommunikation 2007. Sie forderte die Kommission auf, die im vorstehenden Bericht enthaltenen Informationen zu korrigieren, indem sie feststellte, dass die Feststellungen der Kommission ihre Mobilfunktarife nicht widerspiegeln.
3. Am 25. März 2009 veröffentlichte die Kommission ihren 14. Fortschrittsbericht über den einheitlichen europäischen Markt für elektronische Kommunikation 2008 (im Folgenden „14. Bericht“). Die Kommission hat der Veröffentlichung des 14. Berichts folgende Dokumente beigelegt: I) eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die aus zwei Anhängen [2] besteht; (II) eine Pressemitteilung zum 14. Bericht über alle EU-Mitgliedstaaten, iii) ein Informationsblatt für jeden EU-Mitgliedstaat.
4. Am 2. April 2009 wandte sich derselbe französische Mobilfunkbetreiber erneut an die Kommission bezüglich des 14. Berichts. Sie äußerte erneut Bedenken hinsichtlich der von der Kommission angewandten Methode zur vergleichenden Bewertung der Mobilfunkpreise in der gesamten EU.
5. Am 20. Mai 2009 schrieb ein niederländischer Mobilfunkbetreiber an die Kommission in Bezug auf den 14. Bericht. Sie äußerte ähnliche Bedenken hinsichtlich der von der Kommission vorgelegten Informationen in Bezug auf die vergleichende Bewertung der Mobilfunkpreise in der gesamten EU.
6. Am 7. Mai 2009 bzw. am 22. Juni 2009 antwortete die Kommission auf die oben genannten Schreiben.
7. Am 25. August 2009 wandte sich eine Anwaltskanzlei, die im Namen des französischen



Mobilfunkbetreibers handelt, an den Bürgerbeauftragten in Bezug auf den 14 . Bericht (Referenz 2131/2009/RT).

8. Am 17. September 2009 reichte dieselbe Anwaltskanzlei, diesmal aber im Namen des niederländischen Mobilfunkbetreibers, beim Bürgerbeauftragten eine neue Beschwerde bezüglich des 14 . Berichts ein (Referenz 2373/2009/RT).

DER GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG

9. Die Beschwerdeführer machten geltend, dass die Kommission im 14 . Bericht sowie in den beigefügten Merkblättern zu den Mitgliedstaaten ungenaue Angaben gemacht habe (im Folgenden: erste Behauptung).

10. Die Beschwerdeführer machten ferner geltend, dass die oben genannten Informationen irreführend seien. (im Folgenden: zweite Anschuldigung).

11. Zur Stützung ihrer ersten und zweiten Behauptungen wiesen die Beschwerdeführer darauf hin, dass die Kommission a) zu Unrecht beschlossen habe, die OECD-Methode anzuwenden und b) die genannte Methode in unangemessener Weise angewandt habe.

12. Außerdem machten die Beschwerdeführer geltend, die Kommission habe ihre Schreiben vom 11. April 2008 und vom 2. April 2009 nicht ordnungsgemäß bearbeitet und (ii) ihr Schreiben vom 20. Mai 2009 vollständig beantwortet (im Folgenden: dritte Rüge).

13. Sie brachten vor, dass die Kommission i) die Methode, die sie für die vergleichende Bewertung der Mobilfunkpreise angewandt hat, effizient anpassen sollte; und ii) die ungenauen oder irreführenden Informationen, die sie im 14 . Bericht und in den Informationsblättern zu den EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt hat, zu entfernen oder zu klären. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission i) die Tarife berücksichtigen, die von allen Mobilfunkbetreibern auf dem Markt in jedem Mitgliedstaat festgelegt werden; II) den Kaufkraftparitätsfaktor („PPP“) zu berücksichtigen; und iii) die Vielfalt der mobilen Angebote auf den europäischen Märkten widerspiegeln. In jedem Fall sollte die Kommission, solange die Kommission die Tarife der Beschwerdeführer nicht berücksichtigt, im Bericht und in ihren Anhängen sowie in ihren Pressemitteilungen angeben, dass die vergleichende Bewertung der Preise für Mobilfunkdienste auf den von den beiden wichtigsten Mobilfunkbetreibern festgesetzten Tarifen beruht.

DIE UNTERSUCHUNG

14. Da die Vorwürfe und Forderungen der Beschwerdeführer in beiden Fällen eng miteinander verbunden zu sein schienen, beschloss der Bürgerbeauftragte, eine gemeinsame Untersuchung beider Beschwerden durchzuführen.



15. Am 9. Oktober 2010 forderte der Bürgerbeauftragte die Kommission auf, zu beiden Beschwerden Stellung zu nehmen. Am 7. Dezember 2009 übermittelte die Kommission für beide Beschwerden dieselbe Stellungnahme, die den Beschwerdeführern [3] mit einer Aufforderung zur Stellungnahme übermittelt wurde.

16. Am 1. Februar 2010 übermittelten die Beschwerdeführer gemeinsame Bemerkungen zu beiden Beschwerden.

ANALYSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN

A. Angebliche ungenaue Informationen

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

17. Zur Stützung ihrer Behauptung wiesen die Beschwerdeführer ursprünglich darauf hin, dass die Kommission (a) zu Unrecht beschlossen habe, die OECD-Methode anzuwenden und b) die genannte Methode in unangemessener Weise anzuwenden.

18. Die Beschwerdeführer und die Kommission legten komplexe Argumente zur Stützung ihrer jeweiligen Standpunkte vor. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen.

19. Erstens machten die Beschwerdeführer geltend, dass die Kommission die OECD-Methode nicht hätte wählen dürfen [4], da diese den gesamten Telekommunikationsmarkt in jedem Land auf der Grundlage der Tarife nur der beiden wichtigsten Mobilfunkbetreiber in jedem Land analysiert. Stattdessen sollten alle Mobilfunkbetreiber auf dem betreffenden Markt (d. h. dritte Betreiber und Mobilfunknetzbetreiber [5]) berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird bei der Analyse der Kommission bei der vergleichenden Bewertung der Mobilfunkpreise der Kaufkraftparitätsfaktor (KPP) nicht berücksichtigt. Nach Ansicht der Beschwerdeführer sollte die Kommission entweder eine Methode anwenden, die die von allen Mobilfunkbetreibern auf dem Markt festgesetzten Preise berücksichtigt, oder die Anwendung ihrer Analyse und Schlussfolgerungen auf die beiden wichtigsten Wettbewerber auf dem Markt beschränken und den Gesamtmarkt nicht nur anhand von Daten zu zwei Wettbewerbern analysieren.

20. Die Beschwerdeführer argumentierten ferner, dass die OECD-Methode nicht auf durchschnittlichen Zahlen beruht, die sich aus einem Vergleich aller Angebote der beiden Hauptakteure ergeben, sondern nur auf die durchschnittlichen Kosten ihrer billigsten Tarifpläne. Bei Anwendung dieser Methode kann nicht geprüft werden, ob es sich bei den für den Vergleich verwendeten Tarifplänen um die tatsächlich verwendeten Tarifpläne handelt und ob sie für den Sektor repräsentativ sind. Selbst wenn die Kommission geltend machen würde, dass rationale Verbraucher die günstigsten Tarife wählen und daher die günstigsten Tarife die am häufigsten verwendeten sind, wäre dies eine reine Vermutung und würde nicht sicherstellen, dass die angewandte Methode es der Öffentlichkeit ermöglicht, einen echten Vergleich der von



den Mobilfunkbetreibern erhobenen Tarife vorzunehmen.

21. Darüber hinaus wiesen die Beschwerdeführer darauf hin, dass bei der OECD-Methode die Vielfalt und der Umfang der mobilen Nutzung, die auf den europäischen Märkten angewandten Tarife oder die Mobilfunkpreise nicht berücksichtigt werden. So berücksichtigt die OECD-Methode beispielsweise keine unbegrenzten Pläne (Anrufe oder SMS). In diesem Zusammenhang wird bei Anwendung der OECD-Methode nur das günstigste Angebot im Warenkorb mit mittlerer Nutzung berücksichtigt, das aus 65 laufenden Anrufen pro Monat + 50 SMS-Nachrichten + 2-3 MMS [6] besteht.

22. In ihrer Stellungnahme verwies die Kommission zunächst auf den Hintergrund der Berichte und auf ihre Zusammensetzung. Jedes Jahr legt die Kommission jährlich einen Bericht über die Fortschritte auf dem europäischen Binnenmarkt für elektronische Kommunikation (im Folgenden „Fortschrittsbericht“) vor. Jeder Fortschrittsbericht enthält die wichtigsten wirtschaftlichen und regulatorischen Entwicklungen, die während des Berichtszeitraums von einem Jahr aufgetreten sind, so dass es möglich ist, Daten aus den verschiedenen Mitgliedstaaten für ein bestimmtes Jahr zu vergleichen und ihre Entwicklung gegenüber den Vorjahren zu zeigen. Der Fortschrittsbericht umfasst eine Mitteilung der Kommission und eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die aus zwei Anhängen besteht. In der Mitteilung der Kommission werden die allgemeinen Trends und die Ergebnisse der Kommission für das gemeldete Jahr in Bezug auf die Mitgliedstaaten dargelegt. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält zwei Anhänge mit Informationen über die wirtschaftlichen und regulatorischen Entwicklungen im gesamten elektronischen Kommunikationssektor sowie eine detaillierte Analyse der verschiedenen Sektorenssegmente. Anhang 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine Reihe von Wirtschaftsindikatoren für den Sektor der elektronischen Kommunikation. Die Datenindikatoren und die Darstellung des Fortschrittsberichts werden jedes Jahr verbessert, indem neue Indikatoren aufgenommen werden, die den Entwicklungen in diesem Sektor Rechnung tragen.

23. Die Kommission erläuterte ferner, wie die Fortschrittsberichte erstellt werden. Er hob in diesem Zusammenhang seine enge Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Ministerien und Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten hervor. Bei der Erstellung der Fortschrittsberichte überwacht die Kommission die Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten täglich und bewertet unter anderem die Umsetzung der EU-Telekommunikationsvorschriften. Kommissionsbeamte werden jedes Jahr im Rahmen einer Informationsermittlung in die Mitgliedstaaten entsandt. Es finden Treffen mit den nationalen Regulierungsbehörden, Ministerien, Betreibern, Verbraucherorganisationen und anderen einschlägigen nationalen Interessenträgern statt, um die aktuellen Entwicklungen in dem betreffenden Mitgliedstaat zu erörtern. Anschließend findet für jeden Fortschrittsbericht ein „Validierungstreffen“ mit Vertretern der nationalen Regulierungsbehörden statt, bevor der Bericht fertiggestellt wird. Die Entwürfe der Diagramme im zweiten Anhang der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (ohne Angaben zu den Zöllen) werden den NRB zur Stellungnahme übermittelt, bevor der Fortschrittsbericht abgeschlossen ist. Die meisten Daten werden somit von den NRB zur Verfügung gestellt und validiert. Einige Daten, wie z. B. Preisinformationen zu Mobilfunktarifen, Festnetzтарifen (PSTN) und Endkundenmietleitungen,



stammen jedoch aus spezifischen Studien, die von unabhängigen Unternehmen auf Ersuchen der Kommission durchgeführt wurden. Obwohl die Daten für diese Studien direkt von den Betreibern erhoben werden, werden sie dennoch von den NRB überprüft. Die Verarbeitung von Daten zum Zweck der Studie basiert auf den „mobilen Nutzungskörben der OECD“.

24. Die Kommission verweist ausführlich auf den 14. Bericht. 2008 veröffentlichte die Kommission die 14. Ausgabe des Berichts, der einen Überblick über den EU-Telekommunikationsmarkt und die wichtigsten regulatorischen Entwicklungen im Jahr 2008 gibt. In ihrer Stellungnahme erläuterte die Kommission den Inhalt der Anhänge 1 und 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Anhang 1 enthält einen Abschnitt über den Mobilfunkmarkt, der sich auf Endkunden- und Großhandelspreise für Mobilfunkdienste, die Nutzung von *Mobiltelefonen in der gesamten EU* („*Mobilfunkdurchdringungsrate*“), Marktteilnehmer, Entwicklungen bei Datendiensten und internationales Roaming und schließlich die Entwicklung der Mobilfunknummernübertragbarkeit bezieht. Anhang 2 enthält eine Reihe von Marktindikatoren und die darin verwendete Methodik.

25. Die Kommission betonte, dass das Ziel der Vorlage von Daten zu den durchschnittlichen Mobilfunkpreisen im 14. Bericht nicht darin besteht, den Endnutzern einen umfassenden Überblick über die verfügbaren tatsächlichen Endkundenpreise in der gesamten EU zu geben, sondern ihnen vergleichende Daten über die Preisentwicklung zur Verfügung zu stellen.

26. Seit 1999 werden in den Fortschrittsberichten Informationen über typische Mobilfunkpreise bereitgestellt, die von den Nutzern in den verschiedenen Mitgliedstaaten gezahlt werden. Seit 2002 wurden diese Informationen verfeinert, um die Intensität der Nutzung mobiler Dienste (niedrig, mittel oder hoch) widerzuspiegeln. Die Methode wird in Anhang 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (mit Angabe der Wirtschaftsbeteiligten, die bei der Berechnung eines typischen Preises in jedem Mitgliedstaat berücksichtigt wurden) ausführlich beschrieben [7] [7]. Diese Methode ermöglicht einen zufrieden stellenden Vergleich nicht nur der Preise in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, sondern auch der Preise in OECD-Ländern, die keine EU-Mitgliedstaaten sind. Die Kommission erläuterte, dass die Methode auf der Grundlage der Anzahl der Abonnenten mindestens 50 % des Marktes abdecken soll. Dieser Prozentsatz wird im Allgemeinen durch die Auswahl von zwei Mobilfunkbetreibern erreicht. Insbesondere in Frankreich machen die beiden Mobilfunkbetreiber mit den höchsten Marktanteilen zusammen rund 77 % des Marktes aus, basierend auf der Anzahl der Abonnenten. Nach Ansicht der Kommission kann dies als solide Darstellung des Mobilfunkmarktes angesehen werden. In Belgien machen auch die beiden Mobilfunkbetreiber mit den höchsten Marktanteilen rund 77 % des Marktes aus. in Deutschland machen sie 69 % des Marktes aus, in Spanien 76,5 %. Nach diesen Prozentsätzen ist die Kommission der Auffassung, dass der 14. Bericht einen signifikanten und repräsentativen Anteil des Mobilfunkmarktes für jeden Mitgliedstaat abdeckt und daher als geeignetes Instrument für den Vergleich mobiler Preisentwicklungen in der gesamten EU angesehen werden kann. Mit anderen Worten, die erzielten Ergebnisse sind repräsentativ für die Preisentwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten. Nach Ansicht der Kommission würden in der Studie mehr als die beiden prominentesten Wirtschaftsbeteiligten für einen Mitgliedstaat die Kosten erheblich erhöhen, ohne den Wert der Ergebnisse zu erhöhen. Angesichts der Vielfalt und der zunehmenden Komplexität der Mobilfunktarife im Einzelhandel



in Europa ist die Festlegung einer Methode zum Vergleich typischer Mobilfunkpreise in den verschiedenen Mitgliedstaaten ein komplexer Prozess. Aus allen oben genannten Gründen war die Kommission der Auffassung, dass die Verwendung der OECD-Methode das effizienteste Mittel für die Meldung der durchschnittlichen Mobilfunkpreise im 14. Bericht darstellt.

27. Die Kommission erläuterte ferner, dass die OECD-Methode in Bezug auf jeden Mitgliedstaat einheitlich angewandt werde.

28. Obwohl die Kommission der Auffassung ist, dass die OECD-Methode nach wie vor das geeignetste Mittel für die Berichterstattung über typische Mobilfunkpreise ist, erkennt sie an, dass diese Methode ihre Grenzen hat. Daher entwickelte sie als Reaktion auf Gespräche mit mehreren Mobilfunkbetreibern, von denen zwei die Beschwerdeführer sind, zusätzliche Indikatoren, die auch Informationen über mobile Endkundendienste in den verschiedenen Mitgliedstaaten liefern würden. Infolgedessen enthielt der 14. Bericht zwei neue Indikatoren, nämlich einen Indikator für den Durchschnittspreis pro Minute für die Mobilfunkkommunikation und einen Indikator für die durchschnittlichen Einnahmen pro Mobilfunknutzer in jedem Mitgliedstaat. Dem Indikator für den Durchschnittspreis pro Minute für den Mobilfunk zufolge lagen die Preise für die Mobilfunkkommunikation 2007 in Belgien und Frankreich bei 19 Cent bzw. 15 Cent, die beide über dem EU-Durchschnitt von 14 Cent lagen. Darüber hinaus forderte die Kommission das Unternehmen auf, die Untersuchung der Mobilfunkmärkte in der EU durchzuführen, um bei ihrer Analyse, gegebenenfalls vorab bezahlte Angebote, Pauschalsätze und entbündelte Angebote, zusätzlich zu den Standard-OECD-„nachbezahlten Paketen“ zu berücksichtigen, um sicherzustellen, dass die genannte Studie die derzeitigen Verbrauchsmuster typischer europäischer Verbraucher genauer widerspiegelt. Schließlich erläuterte die Kommission, dass sie derzeit mit der OECD zusammenarbeitet, um diese Verwendungskörbe zu verbessern, damit sich die jüngsten Entwicklungen bei den Verbrauchernutzungsmustern genauer widerspiegeln können.

29. Die Kommission erkannte die unterschiedlichen Preisniveaus an, die sich ergeben könnten, wenn der Vergleich in nominal ausgedrückten Werten (nämlich Preisen in EUR) oder in KKP-angepassten Werten vorgenommen werden sollte. Die Kommission erläuterte, dass sie in den Fortschrittsberichten 1999, 2000 und 2001 (im 5., 6. bzw. 7. Fortschrittsbericht) die PPP-angepassten Preise zugrunde gelegt habe, da die OECD in ihren jährlichen Mitteilungsaussichten ÖPP verwendet habe. Er wies jedoch darauf hin, dass der 14. Bericht darauf abzielt, die Wirksamkeit der Marktregulierung zu bewerten, einschließlich zu diesem Zweck Informationen über die Entwicklung der tatsächlichen Preise, die von den Verbrauchern gezahlt werden. Daher war die Kommission der Auffassung, dass die Verwendung von Nominalwerten geeigneter ist, wenn die Preisentwicklung über einen bestimmten Zeitraum verglichen wird, im Gegensatz zu KPP-angepassten Werten, die im Allgemeinen zur Bewertung des Preises von Waren/Dienstleistungen mit dem verfügbaren Einkommen der Verbraucher zu einem bestimmten Zeitpunkt verwendet werden.

30. In ihren Stellungnahmen wiesen die Beschwerdeführer darauf hin, dass die oben genannten Änderungen der Bewertungsmethode die Frage der Zahl der berücksichtigten Wirtschaftsbeteiligten nicht angegangen hätten. Die Kommission räumt zwar ein, dass es



wichtig ist, ihre Methode an neue Arten von Angeboten anzupassen, lehnt jedoch die Notwendigkeit ab, der Zunahme der Zahl unabhängiger Akteure auf dem Markt Rechnung zu tragen.

31. Was das Argument der Kommission betrifft, dass die Schlussfolgerungen des 14. Berichts neue Indikatoren wie den Durchschnittspreis pro Minute für Mobilfunk enthalten, die die Ergebnisse der OECD-Methode ergänzen, wiesen die Beschwerdeführer darauf hin, dass die Ergebnisse im Vergleich der Anrufpreise unterschiedlich sind und in einigen Fällen sogar denen widersprechen, die durch die OECD-Methode erzielt wurden. Tatsächlich führt die Verwendung der neuen Indikatoren zu einem völlig anderen Ergebnis als mit der traditionellen OECD-Methode der Kommission. Zum Beispiel betonten die Beschwerdeführer, dass die neuen Indikatoren zeigen, dass Frankreich auf Platz 12 rangiert als das Land mit den teuersten Anrufpreisen, anstatt als zweitteuerstes Land in der EU dargestellt zu werden, wenn die OECD-Methode angewendet wird. Ähnliche Schlussfolgerungen gelten für Spanien, das in Bezug auf den Preis für die Mobilfunkkommunikation das neunte teuerste Land ist, anstatt als das teuerste Land in der EU dargestellt zu werden. In gleicher Weise rangiert Deutschland als 20. teuerstes Land, während es bei Anwendung der OECD-Methode auf Platz 13 rangiert. Belgien ist das einzige Land, in dem das OECD-Ranking zu einem gewissen Grad mit der Klassifizierung des Preises pro Minute korreliert. Der Vergleich zwischen der nach der OECD-Methode ermittelten Rangfolge und der auf der Grundlage der Anrufpreise ermittelten Rangfolge zeigt, dass die Kommission ihre OECD-Schlussfolgerungen kaum mit einem Abrufpreisvergleich untermauern kann. Im Durchschnitt gibt es eine Diskrepanz zwischen dem OECD-Ranking und dem Preis pro Minute.

32. Die Beschwerdeführer wiesen auch darauf hin, dass die Preisanalyse der Kommission durch die Verwendung von nur drei Körben für 27 Länder nicht als zuverlässig bezeichnet werden könne. Die drei Körbe können der großen Vielfalt der Nutzung, die zwischen den Mitgliedstaaten besteht, nicht Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang wiesen sie darauf hin, dass beispielsweise in Frankreich auch das französische Statistische Institut (INSEE) die Korbmethode verwendet. Das INSEE bezeichnet jedoch 18 Körbe pro Betreiber oder insgesamt 54 Körbe, die die Vielfalt der mobilen Verbrauchsprofile ausmachen. Die mobile Nutzung kann zwischen den Mitgliedstaaten erheblich variieren, und die Benennung von nur drei Körben für die 27 Mitgliedstaaten scheint statistisch nicht ausreichend zu sein, um der Vielfalt der mobilen Nutzung Rechnung zu tragen [8] [8]. Darüber hinaus wurden die drei Körbe von der OECD auf der Grundlage von Daten aus OECD-Ländern erstellt und definiert. Die OECD umfasst 30 Länder, von denen nur 19 EU-Mitgliedstaaten sind. Nach Ansicht der Beschwerdeführer könnten die drei OECD-Körbe nicht repräsentativ für die EU-Mitgliedstaaten sein. Darüber hinaus umfasst der „hohe“ Korb der Kommission etwa 250 ausgehende Minuten pro Monat, d. h. etwa vier Stunden Nutzung pro Monat. Wenn man bedenkt, wie sich unbegrenzte Pläne entwickeln, sind nach Ansicht der Beschwerdeführer vier Stunden mobiler Verbrauch pro Monat nicht repräsentativ für eine hohe Nutzung.

33. Hinsichtlich der Verwendung von ÖPP gaben die Beschwerdeführer an, dass die OECD den KKP-Faktor verwendet, um eine genaue vergleichende Bewertung der Mobilfunkpreise zu erstellen. Die von der Kommission angewandte Methode gibt keine genauen Angaben über den



tatsächlichen Preis, den beispielsweise die französischen Verbraucher für Mobilfunkdienste gezahlt haben, da sie den KPP-Faktor nicht berücksichtigt. Wenn die Kommission den PPP-Faktor berücksichtigt hätte, würde Frankreich in Bezug auf die Höhe der Preise, die die Verbraucher für die Nutzung ihrer Mobiltelefone zahlen, den 11. statt 2. Platz in der EU einnehmen.

34. Die Beschwerdeführer wiesen auch darauf hin, dass die Kommission nicht erläutert habe, warum sie der Ansicht sei, dass es weniger geeignet sei, PPP-bereinigte Zahlen im Vergleich zu den tatsächlichen Preisen einzubeziehen. Die Beschwerdeführer stellten dies umso mehr in Frage, da die Kommission in der Vergangenheit für ihren 5., 6. und 7. Fortschrittsbericht PPP-angepasste Zahlen herangezogen hat. In Bezug auf die angebliche Notwendigkeit, die Auswirkungen der Regulierung auf die Tarife zu beurteilen, kann ein zuverlässiger Jahresvergleich, wie die Beschwerdeführer betonten, mit PPP-angepassten Zahlen ermittelt werden. Dies kann erreicht werden, indem die Nominalpreise einfach mit dem KPP-Faktor multipliziert werden. Selbst wenn das erklärte Ziel der Kommission darin bestand, nur die Preisentwicklung und nicht auch das Preisniveau in den einzelnen Mitgliedstaaten zu bewerten (obwohl die Kommission im Länderblatt für Frankreich sowohl das Niveau als auch die Preisentwicklung bewertete [9] [9] , würde die Verwendung angepasster KKP-Zahlen nicht bedeuten, dass die Preisentwicklung über einen Zeitraum hinweg nicht miteinander verglichen werden konnte.

35. Die Beschwerdeführer betonten, dass die nationalen Regulierungsbehörden in jedem Mitgliedstaat die wirtschaftlichen Bedingungen ihres jeweiligen Landes berücksichtigen, wenn sie eine Marktregulierung erlassen. Wenn der Zweck der OECD-Methode darin besteht, die Wirksamkeit der Marktregulierung zu bewerten, sollten daher Preisvergleiche unter besonderer Berücksichtigung des Wohlstandsniveaus der jeweiligen Länder vorgenommen werden.

36. Die Beschwerdeführer machten ferner geltend, dass die eigenen Erklärungen der Kommission im 14. Bericht ihren Argumenten widersprechen. Wenn die Kommission beispielsweise die Gründe für große Zollabweichungen in der EU untersucht, weist sie darauf hin, dass „*lokale Kosten und Kaufkraft*“ einer der Gründe für solche Unterschiede sein könnten.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

37. Der Bürgerbeauftragte weist erneut darauf hin, dass viele der Argumente der Beschwerdeführer und der Kommission komplex und äußerst technischer Natur sind. Zusammenfassend vertraten die Beschwerdeführer die Auffassung, dass die Kommission im 14. Bericht ungenaue Angaben gemacht habe. Erstens waren sie der Auffassung, dass die Kommission die OECD-Methode nicht hätte anwenden dürfen, um die Mobilfunktarife auf dem EU-Markt zu bewerten. Zweitens, sobald diese (leider) Wahl getroffen wurde, hätte die genannte Methode ordnungsgemäß angewandt werden müssen, was nicht der Fall war.

38. Der Bürgerbeauftragte erinnert somit an die ständige Rechtsprechung, wonach die gerichtliche Kontrolle in Angelegenheiten, die eine Beurteilung komplexer wirtschaftlicher und



technischer Situationen betreffen, begrenzt ist. Unter diesen Umständen beschränkt sich die Prüfung der von beiden Parteien vorgebrachten Argumente und Gegenargumente darauf, festzustellen, ob die Tatsachen zutreffend angegeben wurden und dass kein offensichtlicher Beurteilungsfehler begangen wurde [10]. Der Bürgerbeauftragte hält es für angemessen, in seiner vorliegenden Untersuchung den gleichen Ansatz zu verfolgen, wenn er sich mit der Frage befasst, wie die Kommission die Methode gewählt hat, auf die sich der 14. Bericht stützt, und ob er diese Methode korrekt angewandt hat. Seine Überprüfung beschränkt sich somit auf die Prüfung der Angemessenheit der Argumente der Kommission für die Anwendung der OECD-Methode und auf die Überprüfung des von der Kommission bei der Ausarbeitung des 14. Berichts auf der Grundlage dieser Methode angenommenen Verfahrens. Der Bürgerbeauftragte erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die Vermutung eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers nicht auf der bloßen Tatsache beruhen kann, dass die Beschwerdeführer eine andere wirtschaftliche Meinung als die der Kommission vertreten. Wenn die Tatsachen nach vernünftigem Ermessen unterschiedliche wirtschaftliche Beurteilungen zulassen, stellt die Präferenz der Kommission für eine von ihnen, sofern dies gerechtfertigt ist, keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler dar.

39. Erstens ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass der 14. Bericht der Kommission ausreichende und kohärente Informationen über die wichtigsten Merkmale der OECD-Methode lieferte. Anhang 2 II Abschnitt 1.5 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, wonach die Analyse der nationalen Mobilfunkdienste im 14. Bericht auf der OECD-Methode von 2006 („Baskets for digital mobile services“) beruht, beschreibt die Methode im Einzelnen wie folgt: *OECD-Körbe wurden überarbeitet, was Anfang 2006 zu einem neuen Korb führte, im Gegensatz zu alten OECD-Körben aus dem Jahr 2002. ...Die Körbe enthalten ein SMS-Element, sie beinhalten Anrufe in mehrere Mobilfunknetze und decken keine internationalen Anrufe ab. Darüber hinaus ist MMS-Element im Warenkorb enthalten, während sowohl MMS als auch SMS für Spitzen- und Off-Peak-Zeiten sowie On-Net- und Off-Net-Ziele getrennt sind. Auch Voicemail ist in den Körben enthalten, während Off-Net-Anrufe in mehrere Netzwerke geleitet werden können. Es gibt 3 verschiedene Körbe, basierend auf niedrigen, mittleren und hohen Verbrauchsniveaus [11]. ... Die beiden prominentesten Betreiber in jedem Land auf der Grundlage der verfügbaren Teilnehmernummern abgedeckt sind. Alle relevanten Pakete von jedem Betreiber werden berücksichtigt, aber die hier vorgestellten endgültigen Ergebnisse zeigen nur das billigste Paket für jeden Korb.* „Diese Angaben entsprechen den Angaben der OECD auf ihrer Website [12].

40. Was die Wahl der OECD-Methode betrifft, so geht der Bürgerbeauftragte davon aus, dass das Hauptziel der Kommission bei der Ausarbeitung des 14. Berichts darin bestand, a) der Öffentlichkeit Informationen über die von den Verbrauchern für elektronische Kommunikationsdienste gezahlten tatsächlichen Preise zur Verfügung zu stellen und somit b) der Öffentlichkeit eine vergleichende Bewertung der Entwicklung der Preise von Mobilfunkdiensten auf dem EU-Markt zu ermöglichen. Nach Auffassung der Kommission kann dieses Ziel aus folgenden Gründen durch die Anwendung der OECD-Methode besser erreicht werden: (I) die OECD-Methode ist ein weithin anerkanntes Instrument zur Analyse sehr komplexer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen; (II) die beiden wichtigsten Mobilfunkbetreiber in jedem Land in der Regel mehr als 50 % des Marktes abdecken, und dieser Prozentsatz reicht aus, um Preisentwicklungen aufzuzeigen; (III) die OECD-Methode wurde mit Änderungen seit



1999 erfolgreich angewandt, und die Kosten für die Entwicklung einer neuen Methode wären nicht verhältnismäßig; IV) die OECD-Methode ermöglicht es, die EU-Mitgliedstaaten untereinander und auch mit OECD-Ländern, die keine EU-Mitgliedstaaten sind, zu vergleichen; (V) Seit 2002 wurden die OECD-Körbe überarbeitet, um der Intensität der Nutzung mobiler Dienste Rechnung zu tragen. Im angefochtenen 14. Bericht verwendete die Kommission erstmals einen Indikator für den Durchschnittspreis pro Minute für die Mobilfunkkommunikation und einen Indikator für die durchschnittlichen Einnahmen pro Mobilfunknutzer in jedem Mitgliedstaat. Darüber hinaus forderte die Kommission das Unternehmen auf, Studien zu den Mobilfunkmärkten in der EU durchzuführen, um bei ihrer künftigen Analyse, gegebenenfalls vorab bezahlte Angebote, Pauschalsätze und entbündelte Angebote, zusätzlich zu den Standard-OECD-„nachbezahlten Paketen“ zu berücksichtigen, um sicherzustellen, dass die genannten Studien ein genaueres Bild der derzeitigen Verbrauchsmuster typischer europäischer Verbraucher liefern würden.

41. Was die Argumentation der Kommission unter Ziffer i in Randnummer 40 des vorliegenden Urteils betreffend die internationale Reputation der OECD-Methode betrifft, stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass diese Methode auf der Grundlage unabhängiger Wirtschaftsstudien und nach Konsultationen mit Interessenträgern und nationalen Regulierungsbehörden festgelegt wurde. Er stellt ferner fest, dass die Beschwerdeführer keine alternative, international anerkannte Methode vorgeschlagen haben, sondern eine Anpassung der OECD-Methode vorgeschlagen haben. Der Bürgerbeauftragte ist sich bewusst, dass die Kommission einige dieser Vorschläge bereits in Erwägung zieht und sie in ihren künftigen Berichten umsetzen will. Die angekündigten Änderungen, die der Vielfalt der mobilen Angebote in der gesamten EU Rechnung tragen sollen, stellen einen konkreten Fall dar. Der Bürgerbeauftragte hält das Argument der Kommission daher für vernünftig.

42. Was das Vorbringen unter den Ziffern ii und iii in Rn. 40 des vorliegenden Urteils betrifft, auf das die Kommission in ihrer Stellungnahme Bezug genommen hat, und auch in ihrem Schreiben an die Beschwerdeführer vom 20. Mai 2009 [13], stimmt der Bürgerbeauftragte der Kommission zu. Die Beschwerdeführer schlugen vor, Informationen über die von allen Mobilfunkbetreibern auf dem Telekommunikationsmarkt festgesetzten Tarife in die Fortschrittsberichte der Kommission aufzunehmen. Die Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass dies unweigerlich zu einer größeren Nachfrage nach Ressourcen und zusätzlichen Kosten führen würde. Die Einführung einer solchen neuen Bewertungsmethode würde den Wert des Fortschrittsberichts der Kommission nicht wesentlich erhöhen und wäre daher nicht verhältnismäßig.

43. Was das Argument der Beschwerdeführer betrifft, dass es besser wäre, die Entwicklung der Mobilfunkpreise durch Anwendung des ÖPP-Faktors zu vergleichen, weist der Bürgerbeauftragte darauf hin, dass, wie die Kommission in ihrer Stellungnahme ausgeführt hat, das Hauptziel des Fortschrittsberichts darin besteht, die Entwicklung der Mobilfunkpreise über bestimmte Zeiträume aufzuzeigen. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass es zur Erreichung dieses Ziels ausreicht, die Nominalpreise in Euro zu vergleichen.

44. Darüber hinaus nimmt der Bürgerbeauftragte die Erklärung der Kommission zur Kenntnis,



die die Beschwerdeführer nicht bestritten haben, dass die OECD-Methode es ermöglicht, die Mobilfunkpreise nicht nur zwischen EU-Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen EU-Mitgliedstaaten und OECD-Ländern, die nicht zur EU gehören, zu vergleichen (siehe oben Ziffer iv in Randnr. 40).

45. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass die Kommission hinreichende Argumente vorlegte, um ihre Entscheidung zur Wahl der OECD-Methode zu rechtfertigen. Die Erklärung der Kommission, dass sie mit der OECD an der Weiterentwicklung dieser Methode und an anderen neuen Indikatoren arbeitet, ist ebenfalls erwähnenswert.

46. Hinsichtlich der Anwendung der Methode stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass der 14. Bericht der Kommission auf Daten beruht, die hauptsächlich von Mobilfunkbetreibern und nationalen Regulierungsbehörden bereitgestellt werden [14]. Zusätzlich zu den Arbeiten des unabhängigen Unternehmens, die die Kommission mit der Erhebung der oben genannten Daten beauftragt hat, treffen sich die Beamten der Kommission regelmäßig mit den nationalen Regulierungsbehörden, Ministerien, Betreibern, Verbraucherorganisationen und anderen einschlägigen Interessenträgern. Darüber hinaus wurden sowohl die Studie der Kommission als auch der abschließende 14. Bericht von den nationalen Regulierungsbehörden vor der Veröffentlichung überprüft und validiert. Der Bürgerbeauftragte ist daher der Auffassung, dass die Kommission bei der Ausarbeitung des 14. Berichts ein zufrieden stellendes Verfahren angenommen hat, um ein hohes Maß an Genauigkeit der in diesem Bericht bereitgestellten Daten zu erreichen.

47. Vor diesem Hintergrund ist der Bürgerbeauftragte nicht der Auffassung, dass es den Beschwerdeführern gelungen ist, nachzuweisen, dass die Wahl der OECD-Methode durch die Kommission nicht geeignet war, und dass die Kommission es versäumt hat, bei der Ausarbeitung des 14. Berichts ein korrektes Verfahren einzuführen und anzuwenden. Der Bürgerbeauftragte findet daher keinen offensichtlichen Fehler in den beanstandeten Maßnahmen der Kommission. Er kommt zu dem Schluss, dass es bei der ersten Rüge keinen Missstand in der Verwaltung gebe.

B. angeblich irreführende Informationen

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

48. Den Beschwerdeführern zufolge habe die Kommission irreführende Angaben gemacht, vor allem in den Merkblättern zu einzelnen Ländern (im Folgenden „Länderdatenblätter“), die der Veröffentlichung des 14. Berichts beigelegt seien. In diesem Zusammenhang verwiesen die Beschwerdeführer beispielsweise auf das Länderdatenblatt zu Frankreich mit dem Titel *„Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Telekommunikationsmarkt: Fokussiere dich auf Frankreich. Trotz eines Rückgangs der Mobilfunkpreise im Jahr 2008 würde ein französischer Verbraucher, der sein Mobiltelefon in mittlerer Höhe nutzt, den zweithöchsten monatlichen Preis in der EU zahlen, der knapp 30 EUR beträgt.*



49. Die Beschwerdeführer stellten ferner fest, dass die Kommission am 22. Juni 2009 in einem Schriftwechsel mit einem von ihnen erklärte, dass „*gegebenenfalls spezifische Herausfordererpreise in bestimmten Länderkapiteln [des 14. Berichts] angegeben würden*“. Anhang 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, der sich auf jeden Mitgliedstaat bezieht, bezieht sich jedoch nicht auf die Tarife eines Herausfordererbetreibers.

50. Darüber hinaus ist das Diagramm „[t] *der Durchschnittspreis pro Minute mobiler Kommunikation*“ nur im 14. Bericht enthalten und ist nicht in den Länderdatenblättern enthalten. Die Beschwerdeführer betonten, dass die Länderdatenblätter häufiger als der Bericht verwendet werden und von den nationalen Medien der Mitgliedstaaten weithin zitiert werden, was die Auffassung der Kommission zu diesem Sektor widerspiegelt. Wenn der Indikator für den Mobilfunkpreis pro Minute der Sprachkommunikation für die vergleichende Bewertung der Entwicklung der Preise für Mobilfunkdienste relevant wäre, hätte die Kommission das Diagramm auch in die Länderdatenblätter aufnehmen müssen.

51. Darüber hinaus hat die Kommission zwei Diagramme in die Länderdatenblätter aufgenommen. Die erste trug den Titel „Typischer Verbraucherpreis für die durchschnittliche Mobilfunknutzung in den Jahren 2007 und 2008“ und die zweite „Kennzahlen des Telekommunikationssektors“. Die Beschwerdeführer wiesen darauf hin, dass das erste Diagramm, das auf der ersten Seite dargestellt wird, keinen Hinweis darauf enthält, dass der Vergleich der Mobilfunkpreise in der gesamten EU nur die günstigsten Preise berücksichtigt, die von den beiden wichtigsten Mobilfunkbetreibern in jedem Mitgliedstaat festgelegt wurden. Die zweite Tabelle, die auf der zweiten Seite des Länderdatenblatts platziert ist, enthält diese Angaben, jedoch nur in der Fußnote [15]. Diese Fußnote enthält jedoch keine Angaben zu den für die vergleichende Beurteilung herangezogenen Tarifen von 2007 und lässt den Leser nicht zu dem Schluss kommen, dass die von den Beschwerdeführern festgesetzten Tarife niedriger sind als die ihrer wichtigsten Wettbewerber.

52. Die Kommission wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass sowohl die allgemeine Pressemitteilung als auch die einzelnen Länderdatenblätter eine leserfreundliche Zusammenfassung der Gesamtergebnisse des 14. Berichts liefern sollen, indem sie die Probleme hervorhebt, in denen die meisten Fortschritte in den einzelnen Mitgliedstaaten erzielt wurden, und die Bereiche, in denen eine gewisse Verbesserung erforderlich ist. In diesem Zusammenhang war eines der wichtigsten Ergebnisse des 14. Berichts der hohe und wachsende Trend bei der Nutzung von Mobiltelefonen in der EU. Eine weitere war die Tatsache, dass die Preise für Mobilfunkdienste in den letzten fünf Jahren deutlich gesunken waren.

53. Was die Aufnahme des Diagramms mit dem Titel „Typischer Verbraucherpreis für die durchschnittliche Mobilfunknutzung in den Jahren 2007 und 2008“ anstelle des Diagramms mit dem Titel „Durchschnittspreis pro Minute der Mobilfunkkommunikation“ in die Länderdatenblätter anbelangt, so stellte die Kommission fest, dass das erste Schaubild „*die Preislage für Mobilfunkdienste in jedem Mitgliedstaat sowie seine Entwicklung gegenüber dem Vorjahr hinreichend miteinander verglichen hat*“. Darüber hinaus wäre ein Vergleich der Entwicklung des Durchschnittspreises pro Minute für Mobilfunk im Laufe der Zeit nicht möglich



gewesen, da dieser Indikator erst zum ersten Mal in den 14. Bericht aufgenommen wurde. Die Kommission wies ferner darauf hin, dass sie auf der zweiten Seite jedes Länderdatenblatts darauf hingewiesen habe, dass das Schaubild, das den Vergleich der Mobilfunkpreise anzeigte, nur die Preise der beiden wichtigsten Mobilfunkbetreiber widerspiegele.

54. Beide Beschwerdeführer teilten die in ihren Erklärungen vorgebrachte Auffassung, dass zwei Fußnoten am Ende der Seite 2 der jeweiligen Länderdatenblätter, die sich auf die Methode zum Preisvergleich beziehen, nicht hinreichend klar seien. Darüber hinaus sind dieselben Fußnoten nicht in der Abbildung mit dem Titel „Typischer Verbraucherpreis für die durchschnittliche Mobilfunknutzung in den Jahren 2007 und 2008“ auf der ersten Seite aufgeführt, der sich auf den Preisvergleich und das Ranking zwischen den EU-Ländern konzentriert. Es liegen keine Angaben über die Zahl der im Rahmen des Tarifvergleichs berücksichtigten Wirtschaftsbeteiligten vor. Der Hinweis darauf, dass nur die Tarife der beiden prominentesten Betreiber angegeben werden, wird nur auf der zweiten Seite des Diagramms „Kennzahlen des Telekommunikationssektors“ dargestellt. Dies bedeutet, dass von der breiten Öffentlichkeit und den Journalisten vernünftigerweise nicht erwartet werden konnte, dass sie die Erklärung über die angewandte Methode ergänzen sollten, die die Vergleichstabelle auf der ersten Seite des Länderdatenblatts begleitete, mit der Anmerkung in den beiden Fußnoten zu dem auf der zweiten Seite des Länderdatenblatts gefundenen Schaubild.

55. Die Beschwerdeführer wiesen erneut darauf hin, dass die von der Kommission in der Abbildung auf der ersten Seite der jeweiligen Länderdatenblätter vorgelegten Informationen von der nationalen Presse weithin zitiert wurden, da sie die durchschnittlichen Mobilfunkpreise widerspiegeln, die von den Verbrauchern in den verschiedenen Ländern gezahlt werden.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

56. Der Bürgerbeauftragte analysierte die Länderdatenblätter, die der Veröffentlichung des 14. Berichts der Kommission beigelegt waren. Er versteht, dass der Zweck der Länderdatenblätter darin bestand, eine Zusammenfassung der im 14. Bericht enthaltenen Informationen zu liefern, um die Informationen für die Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen. Der Bürgerbeauftragte weist ferner darauf hin, dass es vernünftig ist, zu erwarten, dass die Öffentlichkeit die Länderdatenblätter verwenden würde, ohne den gesamten Bericht zu lesen. Aus diesem Grund sollten sie so selbsterklärend wie möglich sein und die Leser nicht in die Irre führen.

57. Angesichts der vorstehenden vorläufigen Erwägungen stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass auf der ersten Seite jedes Merkblatts ein Diagramm mit dem Titel „Typischer Verbraucherpreis für die durchschnittliche mobile Nutzung in den Jahren 2007 und 2008“ (im Folgenden „typischer Preisdigramm“) enthalten war. Die Erläuterung, die dieser Grafik beigelegt ist, lautet wie folgt: *Die obige Tabelle bezieht sich auf das günstigste Angebot im Korb mit mittlerer Nutzung nach OECD-Methode ab 2006. Es besteht aus 65 ausgehenden Anrufen pro Monat + 50 SMS + 2-3 MMS. 21 % der Anrufe beziehen sich auf Festnetztelefone, 72 % auf Mobiltelefone, 7 % auf Voicemail. Gegebenenfalls umfasst er die monatliche Miete und etwaige Registrierungsgebühren (insbesondere nachträglich bezahlte Angebote).*



58. Aus dem typischen Preisdiagramm geht nicht hervor, dass beim Vergleich der Tarife nur die von den beiden Hauptbeteiligten in jedem Mitgliedstaat festgesetzten Tarife berücksichtigt wurden. Diese Informationen sind jedoch erforderlich, da andernfalls das Länderdatenblatt die Öffentlichkeit irreführen könnte, indem es darauf hindeutet, dass der günstigste Preis im Länderdatenblatt der billigste Preis ist, der auf dem betreffenden Markt existiert, während er in Wirklichkeit nur den niedrigsten Preis der beiden Hauptakteure widerspiegelt. Dies könnte zwar das Image der Mobilfunkbetreiber beeinträchtigen, deren Tarife niedriger sind als die der beiden Hauptbetreiber, wurden jedoch beim Vergleich der Mobilfunkpreise auf dem EU-Telekommunikationsmarkt nicht berücksichtigt.

59. Der Bürgerbeauftragte stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die zweite Seite jedes Länderdatenblatts ein weiteres Diagramm mit dem Titel „Kennzahlen des Telekommunikationssektors“ enthält, das einen detaillierten Vergleich der durchschnittlichen Kennzahlen der EU und der Mitgliedstaaten auf dem Telekommunikationsmarkt bietet. Unter dem Diagramm mit dem Titel „Kennzahlen des Telekommunikationssektors“ konnte folgende Erklärung gelesen werden: „Die Zahl... bezieht sich auf das günstigste verfügbare Angebot der beiden größten Betreiber auf dem Markt“ (Hervorhebung von Ombudsman). Der Bürgerbeauftragte sieht daher nicht, warum die gleichen Informationen nicht in die typische Preistabelle aufgenommen wurden, die auf der ersten Seite des Länderdatenblatts aufgeführt wurde. In diesem Zusammenhang stimmt der Bürgerbeauftragte mit den Beschwerdeführern darin überein, dass die breite Öffentlichkeit und Journalisten, für die die in den Länderdatenblättern enthaltenen Informationen hauptsächlich beabsichtigt waren, nicht vernünftigerweise verstehen können, dass sie die Erklärung, die der Tabelle auf der ersten Seite des Länderdatenblatts beigelegt ist, mit dem Kommentar ergänzen sollten, der dem Schaubild auf der zweiten Seite des Länderdatenblatts beigelegt ist. Darüber hinaus erschien dieser wichtige Kommentar nur in der Fußnote.

60. Vor diesem Hintergrund ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die Kommission, indem sie die Leser nicht auf der ersten Seite des Länderdatenblatts mit dem Titel „Typischer Verbraucherpreis für die durchschnittliche mobile Nutzung in den Jahren 2007 und 2008“ darüber informiert hat, dass das Diagramm nur auf den Daten der beiden wichtigsten Mobilfunkbetreiber beruhte, sie irreführt hat und daher einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit begangen hat. Der Bürgerbeauftragte wird nachstehend eine kritische Anmerkung machen. Er vertraut ferner darauf, dass die Kommission in ihren künftigen Berichten in den Länderdatenblättern deutlich darauf hinweisen wird, dass der Vergleich der für Mobilfunkdienste gezahlten Preise auf den Tarifen der beiden wichtigsten Mobilfunkbetreiber auf jedem nationalen Markt beruht.

C. Rüge des Versäumnisses des ordnungsgemäßen Umgangs und der abschließenden Beantwortung des Schriftwechsels der Beschwerdeführer

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente



61. Die Beschwerdeführer machten geltend, dass i) die Kommission ihr Schreiben vom 11. April 2008 überhaupt nicht beantwortet habe und dass ii) ihre Antworten vom 7. Mai 2009 und 22. Juni 2009 ihre Schreiben vom 2. April 2009 und 20. Mai 2009 nicht vollständig beantwortet hätten.

62. Die Kommission erläuterte zunächst, dass die Schreiben, auf die die Beschwerdeführer Bezug genommen hatten, nicht nur deren Kontakt oder Schriftverkehr mit der Kommission seien. In diesem Zusammenhang wies die Kommission darauf hin, dass regelmäßig Gespräche mit den Beschwerdeführern über den Gegenstand ihrer Beschwerden geführt würden. Infolgedessen wurden die Beschwerdeführer umfassend über die von der Kommission für die Berechnung der Mobilfunkpreisentwicklung in der gesamten EU angewandte Methode unterrichtet, und sie wurden begründet, warum diese Methode angewandt wurde. Dies geschah durch Schreiben, in Sitzungen mit Kommissionsbeamten und durch Kontakt mit den Verbänden, denen die Beschwerdeführer angehören. Die Kommission übermittelte Kopien ihres Schriftwechsels mit den Beschwerdeführern über den Gegenstand ihrer Beschwerden sowie eine Liste der verschiedenen Sitzungen, die zur Erörterung der Angelegenheit abgehalten wurden.

63. Die Kommission ist der Auffassung, dass die oben genannten Kopien hinreichende Beweise dafür darstellen, dass es zwischen den Dienststellen der Kommission und den Beschwerdeführern eine regelmäßige Kommunikation und einen Gedankenaustausch gab. Darüber hinaus wies die Kommission darauf hin, dass sie am 8. Mai 2008 auf das Schreiben der Beschwerdeführer vom 11. April 2008 antwortete. In Bezug auf das Schreiben der Beschwerdeführer vom 2. April 2009 wies die Kommission darauf hin, dass die Kommission ihnen angesichts der Tatsache, dass die Beschwerdeführer ähnliche Bedenken wie in ihrem früheren Schriftwechsel geäußert hätten, am 7. Mai 2009 eine prägnantere Antwort übermittelt habe. Schließlich wies die Kommission darauf hin, dass sie in ihrem Schreiben vom 22. Juni 2009 auf die von den Beschwerdeführern in ihrem Schreiben vom 20. Mai 2009 vorgebrachten Argumente geantwortet habe und dass sie angemessene Gründe für die von ihr angewandte Methode als Antwort auf die Bedenken der Beschwerdeführer angegeben habe.

64. In ihren Stellungnahmen erklärten die Beschwerdeführer, dass sie das Schreiben der Kommission vom 8. Mai 2008 nie erhalten hätten. Selbst wenn sie es erhalten hätten, waren sie der Ansicht, dass dieses Schreiben keine angemessene Antwort im Sinne von Artikel 18 des Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis gewesen wäre. In diesem Zusammenhang wiesen die Beschwerdeführer darauf hin, dass sie in ihrem Schreiben vom 11. April 2008 geltend machten, dass der 13. Fortschrittsbericht (2007) ungenaue und irreführende Aussagen zu den französischen Mobilfunkpreisen enthielt, da die Analyse der Kommission nur die Preise der beiden wichtigsten Mobilfunkbetreiber, die auf dem französischen Markt tätig waren, ohne Berücksichtigung der Tarife der Beschwerdeführer widerspiegelte. Die Beschwerdeführer forderten die Kommission auf, ihre Methode klar anzupassen, um die Tarife aller auf dem französischen Markt tätigen Mobilfunkbetreiber einzubeziehen, oder alternativ klar zu präzisieren, dass die in ihrem Bericht enthaltene allgemeine Erklärung über die Preisentwicklung die Tarife der Beschwerdeführer nicht enthält. In ihrer Erwiderung hat die Kommission lediglich ausgeführt, dass ihr 13. Fortschrittsbericht eindeutig darauf hindeutet,



dass der Preisvergleich auf der Grundlage der von zwei Mobilfunkbetreibern vorgelegten Daten nach einer Methode erstellt wurde, die allgemein als zufrieden stellend angesehen wird und die seit 2000 angewandt wird.

65. In Bezug auf die Antwort der Kommission auf das Schreiben der Beschwerdeführer vom 2. April 2009 räumte die Kommission ein, dass ihre Antwort sogar „kürzlicher“ war, da die Kommission bereits am 8. Mai 2008 eine Antwort abgegeben hatte. Die Kommission hat es jedoch versäumt, den Beschwerdeführern mitzuteilen, dass der 14. Bericht einen neuen Satz von Mobilfunktarifvergleichen pro Minute enthält, die nicht im 13. Bericht enthalten waren.

66. In Bezug auf die Antwort der Kommission vom 22. Juni 2009 auf das Schreiben des Beschwerdeführers vom 20. Mai 2009 wiesen die Beschwerdeführer schließlich darauf hin, dass die Kommission in Bezug auf die ersten beiden in ihrem Schreiben aufgeworfenen Fragen, nämlich den Ausschluss von Herausforderern von jährlichen Umsetzungsberichten und die Nichtberücksichtigung der jüngsten Konsum- und Nutzungsmuster, lediglich erklärt habe, dass es aus Kostensicht unverhältnismäßig sei, alle Marktteilnehmer in ihre Analyse einzubeziehen, und ii) ihre derzeitige Bewertungsmethode auf einem von der OECD entwickelten Modell fuße, das seit 2000 angewandt worden sei und das bisher wesentliche Trends in diesem Sektor zufrieden stellend dargestellt habe. In Bezug auf das Vorbringen der Beschwerdeführer, dass die Kommission die Tarife der Herausforderer nicht berücksichtigt habe, bestritten sie nicht, dass die derzeit angewandte Berichterstattungsmethode nicht an bestimmte Wettbewerbsprobleme wie Preisunterschiede zwischen On-Net- und Off-Net-Anrufen und Schwierigkeiten der Übertragbarkeit angepasst worden sei. Sie wies lediglich darauf hin, dass sie sich dieser Fragen bewusst sei und dass sie mit der OECD zusammengearbeitet habe, um Änderungen einzuführen, die darauf abzielen, diese spezifischen Bedenken anzugehen.

67. Schließlich vertraten die Beschwerdeführer die Auffassung, dass die Kommission in ihrer Stellungnahme keinen spezifischen Handelsverband erwähnt habe, dem der niederländische Mobilfunkbetreiber angehörte und über den sie zu den in der Beschwerde aufgeworfenen Fragen indirekt Kontakt zu den Dienststellen der Kommission gehabt hätte.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

68. Zu dem Vorbringen des niederländischen Beschwerdeführers, die Kommission habe die Organisationen, denen sie angehörte, nicht benannt und über die Standpunkte der Kommission unterrichtet werden können, stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass der Beschwerdeführer letztlich nicht bestritten habe, dass die betreffenden Informationen Organisationen, denen er angehört, erteilt worden seien.

69. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass es einen intensiven Schriftwechsel zwischen den Beschwerdeführern und der Kommission gab. Er stellt ferner fest, dass die Kommission auf alle Schreiben der Beschwerdeführer geantwortet habe.

70. Darüber hinaus hat die Kommission in ihrer Stellungnahme zur vorliegenden Beschwerde ausführlich auf die Bedenken der Beschwerdeführer geantwortet. Der Bürgerbeauftragte ist



daher der Auffassung, dass in Bezug auf die Behauptung der Beschwerdeführer keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt sind.

D. Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage seiner Untersuchung zu dieser Beschwerde schließt der Bürgerbeauftragte diese mit der folgenden kritischen Bemerkung ab:

Auf der ersten Seite des Merkblatts mit dem Titel „Typischer Verbraucherpreis für die durchschnittliche Mobilfunknutzung in den Jahren 2007 und 2008“ hat die Kommission den Lesern nicht mitgeteilt, dass das Diagramm auf den Daten beruht, die nur von den beiden wichtigsten Mobilfunkbetreibern vorgelegt wurden. Das könnte irreführend sein. Das Versäumnis der Kommission, den Leser auf diesen Umstand aufmerksam zu machen, stellt einen Missetzung in der Verwaltung dar.

Die Beschwerdeführer und die Kommission werden über diesen Beschluss unterrichtet.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Geschehen in Straßburg am 30. Juli 2010

[1] ABI. L 108, S. 33.

[2] SEK(2009) 376 vom 24. März 2009. Am 30. Juli 2009 veröffentlichte die Kommission eine Berichtigung der EN-Version dieses Dokuments (SEK(2009) 376/2).

[3] „Die Beschwerdeführer“ im Plural beziehen sich auf den Beschwerdeführer in der Sache 2131/2009/RT und den Beschwerdeführer in der Sache 2373/2009/RT, die beide Gegenstand der gemeinsamen Untersuchung sind.

[4] Die Analyse der nationalen Mobilfunkdienste im 14. Bericht basiert auf den OECD-Körben für digitale Mobilfunkdienste. Es gibt 3 verschiedene Körbe, basierend auf niedrigen, mittleren und hohen Verbrauchsniveaus.

[5] Mobile virtuelle Netzbetreiber.

[6] Multimedia-Messaging-Dienst.

[7] "Die beiden prominentesten Betreiber in jedem Land werden auf der Grundlage der verfügbaren Teilnehmernummern abgedeckt. Alle relevanten Pakete von jedem Betreiber werden



berücksichtigt, aber die hier vorgestellten Endergebnisse zeigen nur das günstigste Paket für jeden Korb“.

[8] So entspricht der durchschnittliche Mobilfunkverbrauch in Polen und Luxemburg etwa 100 Minuten pro Monat, während der durchschnittliche Mobilfunkverbrauch in Irland und Österreich doppelt so hoch ist.

[9] Die Beschwerdeführer verwiesen auf die folgende Erklärung, die im Länderdatenblatt für Frankreich enthalten ist: *die Preise gingen zwar zurück, blieben aber für die Verbraucher nach wie vor hoch*.

[10] Vgl. verbundene Rechtssachen C-403/04 P und C-405/04 P (*Sumitomo Metal Industries und Nippon Steel / Kommission*, Slg. 2007, I-729, Randnr. 40); Rechtssache C-413/06 P, *Bertelsmann und Sony Corporation of America / Imala* (im Folgenden: *Impala*), Slg. 2008, I-4951, Randnr. 117; und Rechtssache C-47/07 P (*Masdar (UK) / Kommission*, Slg. 2008, I-0000, Randnr. 77).

[11] *Low-Use-Korb* mit:

30 ausgehende Anrufe (44 Minuten) pro Monat + 33 SMS + 2/3 MMS

22 % der Anrufe beziehen sich auf Festnetztelefone, 70 % auf Mobiltelefone, 8 % auf Voicemail.

Korb mittlerer Gebrauch mit:

65 ausgehende Anrufe (114 Minuten) pro Monat + 50 SMS + 2/3 MMS

21 % der Anrufe beziehen sich auf Festnetztelefone, 72 % auf Mobiltelefone, 7 % auf Voicemail.

Hochnutzungskorb mit :

140 ausgehende Anrufe (246 Minuten) pro Monat + 55 SMS + 1 MMS

20 % der Anrufe beziehen sich auf Festnetztelefone, 73 % auf Mobiltelefone, 7 % auf Voicemail.

[12] OECD Communications Outlook 2009 unter folgender Adresse abrufbar:

http://www.oecd.org/document/44/0,3343,en_2649_34225_43435308_1_1_1_1,00.html#TOC
[Link]

[13] In ihrem Schreiben vom 20. Mai 2009 an die Beschwerdeführer, in dessen Kopie die Kommission ihre Stellungnahme übermittelte, erklärte die Kommission beispielsweise, dass es aus Kostensicht unverhältnismäßig sei, alle Marktteilnehmer in ihre Analyse einzubeziehen.

[14] Die Studie ist auf der Website der Kommission unter folgender Adresse abrufbar:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/ext_studies/price_developments_1998_2008/tariff_



[Link]

[15] In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der OECD-Korb, wie die Kommission in ihrer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SEK(2009) 376, dem Bericht beigelegt) erläutert, „ *die beiden Betreiber mit der höchsten Teilnehmerzahl in jedem Land berücksichtigt, die einen Gesamtmarktanteil von 50 % auf der Grundlage der Teilnehmerzahlen haben* “.