

Positionierung Telefónica Germany: Umsetzung des EECC ins deutsche Recht

Regulierungsverfahren verschlanken

Der dem EECC zu Grunde liegende Gedanke, bestehende Richtlinien in einem Kodex zusammenzufassen und eine Vereinheitlichung und Verschlinkung der Regelwerke zu erzielen, sollte auch Leitlinie für die nationale Umsetzung sein: Die Regulierungsintensität in der Telekommunikationsbranche hat im vergangenen Jahrzehnt kontinuierlich zugenommen. Mittlerweile ist die Telekommunikation einer der Industriesektoren mit der höchsten Regulierungsintensität, was unternehmerisches Handeln oftmals erheblich einschränkt oder gar die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle im Telekommunikationssektor teilweise unmöglich macht. **Die Umsetzung des EECC sollte daher als Chance begriffen werden, bestehende Regeln in den Bereichen Verbraucherschutz, Datenschutz und öffentliche Sicherheit einer kritischen Überprüfung zu unterziehen** und das Normenwerk zusammenzufassen und zu straffen.

In der Markt- und Zugangsregulierung bekennt sich der EECC hingegen eindeutig zur Beibehaltung des bestehenden regulatorischen Paradigmas. Vor allem **im Festnetz muss bei der zukünftigen Zugangsregulierung eine Balance gefunden werden zwischen der Schaffung von Investitionsanreizen in neue Infrastrukturen und der notwendigen Ausgestaltung von Zugang** zu diesen modernen Infrastrukturen, die aufgrund der hohen Investitionen im Festnetz zunehmend zu regionalen Mono- oder Duopolen führen werden. Jedenfalls wäre eine unter dem Schlagwort *Regulierungsferien* in der politischen Debatte immer wieder geforderte pauschale Abkehr von der Zugangsregulierung fatal für Wettbewerb und Verbraucher.

Die Umsetzung des EECC bietet damit die Gelegenheit, den Rechtsrahmen für das 21. Jahrhundert auszugestalten, um eine schlanke und effektive Regulierung zu gewährleisten.

Ressourcenschonende und investitionsfreundliche Frequenzregulierung

Der EECC unterstützt ausdrücklich das Ziel einer ressourcenschonenden Bereitstellung von Funkfrequenzen, die einen wirtschaftlichen Netzausbau und ökonomische sowie regulatorische Planungssicherheit gewährleistet. Die in Art. 49 (2) festgelegte Mindestdauer eines individuellen Frequenznutzungsrechts von 20 Jahren belegt dies ebenso wie die Regelung zur Verlängerung von Frequenznutzungsrechten. Letzteres muss bei der Umsetzung in nationales Recht dringend so ausgestaltet werden, dass einer Verlängerung nach Art. 50 (3) keine unverhältnismäßigen Voraussetzungen vorgeschaltet werden, die den faktischen Mehrwert einer Verlängerung für die Stabilität und Investitionsfähigkeit des Marktes unerreichbar werden lassen und somit Art. 50 (3) gegenstandslos werden lassen würden. Hinsichtlich der Zahlungsbedingungen gibt Artikel 42 (2c) der Bezahlung bei tatsächlicher Verfügbarkeit Vorrang und bestätigt damit auch die seitens Telefónica wiederholt geforderten Regelungen. Zur Förderung der Planungssicherheit und Transparenz bei den Vergabeverfahren wäre es sinnvoll, bei einer erneuten Vergabe von einmal zugeteilten Frequenzen einen festen Vergabezeitpunkt festzulegen und sich dabei an den Vorgaben gem. Art. 49 (2) zu orientieren. Der Vergabezeitpunkt sollte nicht mehr als zwei Jahre vor Ablauf der ursprünglichen Geltungsdauer festgelegt werden.

Der Rollout der 5G-Netze in der Fläche wird die Netzbetreiber vor massive wirtschaftliche Herausforderungen stellen. Angesichts dessen ist zu begrüßen, dass der EECC ausdrücklich die gemeinsame Nutzung von Ressourcen – Frequenz-Sharing oder Infrastruktursharing – unterstützt (z.B. Art. 45, Art. 47). Der EECC ermöglicht es sogar, unter Umständen diesbezügliche **Kooperationsverpflichtungen aufzuerlegen – dies jedoch nur innerhalb sehr eng definierter Grenzen**. Nur, wenn wettbewerbliche Aspekte oder die Belange der Verbraucher dies erfordern, kann künftig unter bestimmten Voraussetzungen ein Infrastruktursharing oder lokales Roaming auferlegt werden (Art. 52, Art. 61). Einen Freifahrtschein für solch massive Grundrechtseingriffe erteilt der EECC hingegen

keinesfalls. Dies muss bei der nationalen Umsetzung sorgfältig bedacht werden. Absoluter Vorrang muss stets der freiwilligen und wirtschaftlich vereinbarten Kooperation eingeräumt werden, wie sie schon heute beim Sharing von aktiver und passiver Backhaul-Infrastruktur marktüblich ist.

Auch betont der EECC, **Versorgungsaufgaben seien „angemessen“** aufzuerlegen und auf eine „**verhältnismäßige Belastung**“ zu beschränken (Rec. 109). Er stellt klar, dass Versorgungsziele nicht durch uneingeschränkte Auflagen, sondern vielmehr durch eine Unterstützung *freiwilliger* Kooperationsvereinbarungen (Art. 47) erreicht werden können. Im Hinblick auf die in Deutschland geführte Debatte zur Erweiterung der Mobilfunkversorgung wäre eine Fortentwicklung der Vergabeverfahren für individuelle Frequenznutzungsrechte denkbar. Hierzu betont der EECC in Art. 55 (2), dass wettbewerbsorientierte oder vergleichende Vergabeverfahren explizit auch der Verbesserung der Versorgung und der Förderung der Geschäftsentwicklung dienen sollen und nicht allein auf die Förderung des Wettbewerbs abstellen sollen.

Regulierung des Netzzugangs

Bei der Umsetzung der Regelungen bezüglich des Zugangs zu Telekommunikationsnetzen muss weiterhin die Wettbewerbssituation maßgebliches Kriterium für eine Zugangsverpflichtung sein. **Soweit kein ausreichender Wettbewerb besteht, sind Regulierungserleichterungen in keinem Fall weiter zu fassen, als dies im EECC vorgesehen ist.** Diese Balance muss erzielt werden, um in Deutschland ein Ökosystem aus zukunftssicherem Netz, Wettbewerb und langfristig günstigen Endkundenpreisen zu schaffen. Gleichwohl darf der Übergang von Kupfer zu Glasfaser, von mobilen Sprachdiensten zu hoch-performanten mobilen Datendiensten nicht mit einer Vervielfachung der Regelungen einhergehen.

Ursache für den schleppenden FTTH-Ausbau in Deutschland ist vermutlich nicht die Zugangsregulierung: Bei FTTH/H besteht bereits heute allenfalls die moderatere ex-post Regulierung. Dennoch unterstützen wir das Ziel, durch angemessene Erleichterungen der sektorspezifischen Regulierung den Gigabitausbau zu beschleunigen. Regulatorische Erleichterungen z.B. für die Deutsche Telekom als marktbeherrschendes Unternehmen sind allerdings erst dann vertretbar, wenn vorher auf Basis kommerzieller Angebote verbindliche Vereinbarungen zu Vorleistungsprodukten abgeschlossen wurden. Die Bundesnetzagentur muss als Schiedsrichter auf dem Spielfeld bleiben.

Unterliegen die Festnetze keinem ausreichenden Wettbewerb, muss auch nach der Umsetzung des EECC sichergestellt sein, dass Nachfrager weiterhin einen Zugang zu diesen Netzen erhalten. Die hohen Investitionen in die glasfaserbasierten Netze und der hohe praktische Aufwand für Netzbetreiber und Immobilieneigentümer bei der Realisierung des Hausanschlusses werden langfristig dazu führen, dass es im Festnetz zukünftig lokal meist nur noch ein Glasfasernetz oder ein Kabelnetz geben wird. Die Rolle von kupferbasierten Netzen wird langfristig zurückgehen. In kommenden Marktanalysen, in kartellrechtlichen Fusionsverfahren wie dem aktuellen Fall Vodafone/Liberty oder dem kommenden Fusionsverfahren um das geplante Joint Venture von Deutscher Telekom und der EWETEL wird die Bewertung dieser entstehenden Duo- oder Monopole eine viel stärkere Bedeutung haben als im wettbewerbsintensiveren Mobilfunkmarkt oder im früheren ADSL-Umfeld. Diese Entwicklungen machen die Marktanalyse und die Bestimmung, auf welchen Märkten ausreichender Wettbewerb besteht, sehr viel herausfordernder. Sie dürfen nicht dazu führen, dass Anbieter ganz oder teilweise aus der Regulierung entlassen werden und sich dadurch neue marktbeherrschende Akteure und oligopolistische Strukturen etablieren. Daher sollten die Vorgaben in Bezug auf die Marktanalyse bei der Neufassung des TKG im Hinblick auf die oben genannten Marktentwicklungen geschärft werden. **Ausnahmen von den Zugangsverpflichtungen sollten nur dann im TKG aufgenommen werden, wenn der EECC dies ausdrücklich vorschreibt oder wenn ein reguliertes Unternehmen vorab freiwillig getroffene Vereinbarungen nachweist.**

Entgeltgenehmigungsverfahren

Die Entgeltgenehmigungsverfahren sollten soweit wie möglich vereinfacht werden. Insbesondere bei den Festnetz- und Mobilfunkterminierungsentgelten sollte **neben der Entgeltfestlegung mittels delegiertem Akt der europäischen Kommission (Art. 75) keine weitere Überprüfung der Entgelte durch die Bundesnetzagentur** durchgeführt werden. Die Entgeltgenehmigungsverfahren bedeuten für die betroffenen Unternehmen einen erheblichen Aufwand. Eine weitere Absenkung der Entgelte unter die von der Kommission festzulegenden Entgelthöchstgrenzen würde zudem zu einer Benachteiligung der deutschen Unternehmen im Vergleich zu anderen Unternehmen aus dem europäischen Wirtschaftsraum führen. Darüber hinaus wäre auch ein größerer Überprüfungszeitraum - z.B. wie bei dem delegierten Rechtsakt von fünf Jahren Art. 75 (2) - angemessen. Durch einen längeren Genehmigungszeitraum würde die Rechtssicherheit für die Unternehmen steigen und der Aufwand durch die regelmäßigen Entgeltverfahren würde verringert werden. Die Transparenz in Bezug auf die Klagen gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur sollte erhöht werden. Die Bundesnetzagentur könnte verpflichtet werden, alle Klagen und Urteile gegen ihre Entscheidungen auf ihrer Webseite zu veröffentlichen. Dies würde zu einer größeren Rechtssicherheit und Transparenz für die betroffenen Unternehmen führen.

Universaldienst an bestehender Breitbandpolitik ausrichten

Die Überarbeitung der Regelungen zum Universaldienst im Lichte des EECCs sollte im Rahmen einer engen Auslegung geschehen, die möglichst wenig in das aktuelle Marktgeschehen und den privatwirtschaftlich und wettbewerblich organisierten Netzausbau eingreift. Es ist ein Universaldienst nach Art. 84 (1) zu bevorzugen, der die Verfügbarkeit eines erschwinglichen, angemessenen Breitbandzugangsdienstes an einem festen Standort vorsieht. Die Verfügbarkeit von mobilen Breitbandzugängen im Sinne des Art. 84 (2) wird bereits weitgehend über sehr hohe Versorgungsaufgaben realisiert, eine darüber hinausgehende Regulierung ist unangemessen. Jedenfalls sollten bestehende und langfristig angelegte Förderprogramme des Bundes unmittelbar mit der Finanzierung des Universaldienstes in Verbindung gebracht werden, so wie dies in Art. 90 (1) auch vorgesehen ist. Eine begünstigte bzw. berechnete Kommune der staatlichen Breitbandförderung sollte zugleich die Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes erfüllen und verantwortliche Stelle für entsprechende Anträge der Endnutzer nach Art. 86 (1) sein.

Chancengleichen Wettbewerb mit OTTs sicherstellen

In den Begriffsbestimmungen (4. – 7.) versucht der EECC, einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen zwischen klassischen Telekommunikationsdiensten und OTT-Angeboten zu schaffen. Die vorgenommene Unterscheidung von „nummerngebundenen interpersonellen Kommunikationsdiensten“, „nummernungebundenen interpersonellen Kommunikationsdiensten“ und „Internetdiensten“ verkennt jedoch, dass es sich bei den angebotenen Diensten oftmals um funktionale Substitute handelt. Diese verpasste Chance sollte bei der nationalen Umsetzung nicht dazu führen, dass OTT-Angebote generell von der sektorspezifischen Regulierung befreit sind. Vielmehr sollte der Grundgedanke aufgegriffen werden, **chancengleichen Wettbewerb zwischen beiden Dienstekategorien** zu schaffen.

Ansprechpartner:

Philippe Gröschel, Head of Government Relations, philippe.groeschel@telefonica.com, 0176 - 32663721

Sven Dittberner, Senior Regulatory Counsel, sven.dittberner@telefonica.com, 0176 - 84107195