EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.7.2022
C(2022) 5231 final

Bundesnetzagentur (BNetzA)
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
Deutschland

Zu Händen von
Herrn Klaus Müller
Präsident

Sache DE/2022/2385: Auf der Vorleistungsebene an festen Standorten lokal bereitgestellter Zugang in Deutschland – Abhilfemaßnahmen

Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 32 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2018/1972

Sehr geehrter Herr Müller,

1. VERFAHREN

Am 17. Juni 2022 registrierte die Kommission eine Notifizierung der Bundesnetzagentur (BNetzA)[1] in Bezug auf einen Beschluss über Abhilfemaßnahmen auf dem Vorleistungsmarkt für den an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang in Deutschland[2].

Die nationale Konsultation[3] lief vom 11. Oktober 2021 bis zum 22. November 2021.

[1] Nach Artikel 32 der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Festlegung des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Kodex) (ABl. L 321 vom 17.12.2018, S. 36).

[2] Entsprechend Markt 1 der Empfehlung (EU) 2020/2245 der Kommission vom 18. Dezember 2020 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die gemäß dem Kodex für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Märkteempfehlung von 2020) (ABl. L 439 vom 29.12.2020, S. 23).

[3] Nach Artikel 23 des Kodex.

Am 27. Juni 2022 richtete die Kommission an die BNetzA ein Auskunftsersuchen[4]; die Antwort darauf ging am 30. Juni 2022 ein. Am 1. Juli 2022 übermittelte die Kommission der BNetzA ein zweites Auskunftsersuchen; die Antwort darauf ging am 4. Juli 2022 ein.

Nach Artikel 32 Absatz 3 des Kodex können die nationalen Regulierungsbehörden (NRB), das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und die Kommission Stellungnahmen zu den notifizierten Maßnahmenentwürfen an die betreffende nationale Regulierungsbehörde richten.

2. BESCHREIBUNG DES MAßNAHMENENTWURFS

2.1. Hintergrund

Die vierte Marküberprüfungsrunde bezüglich des auf der Vorleistungsebene an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugangs in Deutschland wurde der Kommission im Rahmen der Sache DE/2015/1761[5] notifiziert und von ihr geprüft. Die BNetzA schlug vor, den Markt in zwei Teilmärkte zu unterteilen (beides nationale Märkte): a) Teilmarkt A umfasste verschiedene Massenmarktprodukte für den entbündelten Zugang zum kupfer- und glasfaserleitungsgestützten Teilnehmeranschluss, und b) Teilmarkt B umfasste einen kundenindividuellen lokalen Zugang zu Glasfaserleitungen für große Unternehmen auf Nachfrage, der normalerweise erst nach Abschluss eines Vertrags eingerichtet wird. Die BNetzA schlug vor, die Telekom Deutschland GmbH (Telekom Deutschland) als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Teilmarkt A einzustufen. Für Teilmarkt B wurde auf der Grundlage der Feststellung, dass der Drei-Kriterien-Test nicht mehr erfüllt ist, eine Deregulierung vorgeschlagen. Die Kommission merkte an, dass die Verfügbarkeit eines geeigneten lokalen Zugangsprodukts auf der Vorleistungsebene (physische Entbündelung oder alternativ ein virtuelles Produkt mit vergleichbaren Merkmalen) sichergestellt werden müsse.

Die Kommission prüfte die Regulierungsverpflichtungen im Zusammenhang mit der vierten Marktüberprüfungsrunde im Rahmen der Sache DE/2016/1876[6]. Die BNetzA schlug vor, der Telekom Deutschland die sich daraus ergebenden Abhilfemaßnahmen aufzuerlegen: i) Zugangsgewährung, entweder als virtuell entbündelter lokaler Zugang (VULA) am Kabelverzweiger (KVz-VULA) oder als Layer-2-Bitstromzugang am Switch/BNG-Produkt, falls wegen der VDSL2-Vectoring-Einführung in ganz Deutschland kein physischer Zugang mehr möglich ist[7], ii) Transparenz, iii) Nichtdiskriminierung und iv) Entgeltkontrolle[8]. Die Anmerkungen der Kommission betrafen die Merkmale des BNG-Layer-2-

[4] Nach Artikel 20 Absatz 2 des Kodex.

[5] C(2015) 5495.

[6] C(2016) 4834.

[7] Die BNetzA schlug vor, die Telekom Deutschland von der Verpflichtung zur Gewährung des entbündelten physischen Zugangs zum Teilnehmeranschluss zu entbinden (unter bestimmten Voraussetzungen und um die Einführung von VDSL2-Vectoring zu ermöglichen).

[8] Insbesondere schlug die BNetzA i) eine Vorab-Entgeltkontrolle (Kostenorientierung) beim Zugang zu Kupferkabel-Teilnehmeranschlussleitungen und für das entsprechende VULA-Produkt sowie ii) eine nachträgliche Entgeltregulierung (Missbrauchskontrolle) beim Zugang zu Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitungen vor. Ferner schlug die BNetzA vor, das Bestehen einer ausreichenden Spanne zwischen Endkunden- und Vorleistungspreisen („Preis-Kosten-Schere“) und zwischen verschiedenen Vorleistungen („Kosten-Kosten-Schere“) weiter zu prüfen.

Zugangsprodukts und dessen Einbeziehung in die Marktdefinition sowie die Kriterien für die Vectoring-Einführung durch alternative Betreiber und schließlich den Umfang der Verpflichtung der Zugangsgewährung zu Kabelkanälen.

Die fünfte Marküberprüfungsrunde bezüglich des auf der Vorleistungsebene an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugangs in Deutschland wurde der Kommission im Rahmen der Sache DE/2019/2200[9] notifiziert und von ihr geprüft. Die BNetzA schlug vor, verschiedene Produkte für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss mittels Kupfer-, Glasfaser- und Hybridanschlussleitung, VULA-Produkte, einschließlich KVz-VULA und Layer-2-Bitstrom am Switch/BNG, sowie – aufgrund indirekter Wettbewerbszwänge – auch Kabelnetze in den Markt einzubeziehen. Die geografische Ausdehnung des ermittelten Marktes war landesweit. Die BNetzA schlug vor, die Telekom Deutschland als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Markt einzustufen. Die vorgeschlagene Einstufung als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht betraf die Telekom Deutschland selbst und die mit ihr verbundenen Unternehmen, einschließlich eines geplanten Gemeinschaftsunternehmens zwischen Telekom Deutschland und EWE TEL (die Genehmigung war zu dem Zeitpunkt beim deutschen Bundeskartellamt anhängig). In ihrer Stellungnahme hob die Kommission hervor, dass die von der BNetzA bei der Abgrenzung des räumlich relevanten Markts zugrunde gelegten Indikatoren[10] zu einer unzureichenden geografischen Analyse führten, und forderte die BNetzA auf, ihre Analyse zu verbessern und eine Differenzierung der Abhilfemaßnahmen nach geografischen Gesichtspunkten in Betracht zu ziehen, um den unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen in den verschiedenen Gebieten Rechnung zu tragen. Außerdem äußerte sich die Kommission zum Umfang der Feststellung beträchtlicher Marktmacht im Zusammenhang mit dem geplanten Gemeinschaftsunternehmen zwischen Telekom Deutschland und EWE TEL.

2.2. Gegenwärtig vorliegender Vorschlag

Die vorliegende Notifizierung betrifft die Verpflichtungen in Bezug auf die fünfte Marküberprüfungsrunde (DE/2019/2200).

A. Verpflichtungen in Bezug auf bauliche Infrastrukturen

Die BNetzA schlägt vor, der Telekom Deutschland die Verpflichtung der Zugangsgewährung zu ihren Leitungsrohren, Masten und Trägersystemen oberirdischer Linien (MToiL[11]) aufzuerlegen, um Zugangsnachfragern den Aufbau und Betrieb von Netzen mit sehr hoher Kapazität (VHC-Netzen) an festen Standorten, den Zugang zur physisch entbündelten Kupfer-

[9] C(2019) 7237.

[10] Insbesondere die Einbeziehung aller Netzbetreiber mit einer Netzabdeckung von mindestens 10 % in einer bestimmten Stadt oder Gemeinde (was nicht ausreicht, um zu beurteilen, ob das alternative Netz tatsächlich Wettbewerbsdruck auf den etablierten Betreiber ausüben kann) und die Zusammenfassung von Gebieten mit heterogenen Wettbewerbsbedingungen in Clustern.

[11] MToiL ermöglichen den Übergang von einer unterirdischen zu einer oberirdischen Kabelanlage. MToiL beginnen am Schaltpunkt des ersten (Übergangs-)Masts und enden am Netzabschlusspunkt oder im Gebäude. MToiL bestehen aus Mastverstärkungsbauteilen, Kabeln, Aufhänge- und Befestigungsvorrichtungen, Verbindungsbauteilen für Kabel, Abschlusseinrichtungen für Kabel und Erdungsanlagen.

Teilnehmeranschlussleitung am Kabelverzweiger (KVz-TAL) oder den virtuell entbündelten lokalen Zugang (VULA) am Multi-Service-Access-Node (MSAN) per Kupferleitung zu ermöglichen. Im Vergleich zum bestehenden Rechtsrahmen schlägt die BNetzA vor, zusätzlich zu den Leitungsrohren auch die Masten und die MToiL der Telekom Deutschland in die von der Zugangsgewährungsverpflichtung betroffenen Anlagen einzubeziehen und den Anwendungsbereich der Zugangsverpflichtung auf den Ausbau von VHC-Netzen an festen Standorten durch dritte Zugangsnachfrager auszuweiten, und zwar zusätzlich zum eigentlichen Zweck der Zugangsgewährung zu KVz-TAL- und MSAN-Kupfer-VULA-Produkten.

Falls der Zugang zu Leitungsrohren zwecks Zugang zu KVz-TAL- oder MSAN-Kupfer-VULA-Produkten unmöglich ist, wird die Telekom Deutschland wie bisher dazu verpflichtet sein, Zugang zu unbeschalteten Glasfaserleitungen zwischen Hauptverteiler (HVt) und Kabelverzweiger (KVz) zu gewähren.

Die BNetzA schlägt ferner vor, die Verpflichtung der Telekom Deutschland aufrechtzuerhalten, zwecks Zugangsgewährung die Kollokation oder andere Formen der gemeinsamen Nutzung zugehöriger Einrichtungen zu ermöglichen und den Kunden oder ihren Beauftragten jederzeit Zutritt zu diesen Einrichtungen zu gewähren.

Bezüglich des Zugangs zu ihren baulichen Infrastrukturen, unbeschalteten Glasfaserleitungen und Kollokationsdiensten wird die Telekom Deutschland verpflichtet sein, das Diskriminierungsverbot in Form der Gleichwertigkeit des Outputs (EoO) einzuhalten.

Hinsichtlich der Transparenzverpflichtungen schlägt die BNetzA vor, dass die Telekom Deutschland i) der BNetzA alle geltenden Verträge über den Zugang zu ihren baulichen Infrastrukturen, unbeschalteten Glasfaserleitungen und Kollokationsdiensten vorlegen, ii) ein Standardangebot für den Zugang zu ihren baulichen Infrastrukturen, unbeschalteten Glasfaserleitungen und Kollokationsdiensten veröffentlichen und iii) Informationen über die Lage ihrer Leitungsrohre[12] und anderen physischen Anlagen (z. B. Kabelschächte, Abzweigkästen) sowie über die tatsächliche Belegung oder Kapazitätsreserven ihrer Leitungsrohre vorlegen soll. Die Telekom Deutschland wird die in obiger Ziffer iii genannten Informationen innerhalb von 12 Monaten vorlegen und anschließend vierteljährlich aktualisieren müssen. Diese Informationen werden dritten Zugangsnachfragern über den Infrastrukturatlas, ein vom Bund verwaltetes Datenportal, zur Verfügung gestellt.

Die BNetzA wird die von der Telekom Deutschland für den Zugang zu ihren baulichen Infrastrukturen, unbeschalteten Glasfaserleitungen und Kollokationsdiensten beantragten Entgelte genehmigen.

Die Verpflichtung der Telekom Deutschland, Zugangsnachfragern Zugang zu ihren baulichen Infrastrukturen zu gewähren, damit diese VHC-Netze an festen Standorten einrichten und betreiben können, sowie die entsprechenden Verpflichtungen in Bezug auf Nichtdiskriminierung, Transparenz und Entgeltgenehmigung werden am 1. Januar 2024 in Kraft treten. Die BNetzA

[12] Wie die BNetzA in ihrer Notifizierung darlegte, stehen im Infrastrukturatlas Informationen über die Standorte der Masten der Telekom Deutschland für dritte Zugangsnachfrager bereits zur Verfügung.

erklärte, dass diese Zeit für die Genehmigung des Standardangebots und der Zugangsentgelte erforderlich sei.

B. Verpflichtungen in Bezug auf Glasfaser-Vorleistungsprodukte (einschließlich Glasfaser-VULA)

Die BNetzA schlägt vor, die Verpflichtung der Telekom Deutschland, Zugang zu physisch entbündelten Glasfaser-Teilnehmeranschlüssen (Glasfaser-TAL) zu gewähren, aufzuheben. Dies betrifft in erster Linie eine Punkt-zu-Mehrpunkt-Architektur, weil diese in der Marktdefinition nicht mehr als Teil des regulierten Marktes eingestuft wird[13]. Andererseits ist die Punkt-zu-Punkt-Architektur zwar nach wie vor Teil des Marktes, die Telekom Deutschland baut jedoch keine Punkt-zu-Punkt-Infrastrukturen auf, und die BNetzA betont in ihrer Analyse, dass sich dies in absehbarer Zeit auch nicht ändern wird. Laut BNetzA würde die Aufrechterhaltung eines solchen Zugangs nicht wirksam zum Erreichen ihrer Regulierungsziele[14] beitragen. Die BNetzA schlägt jedoch vor, eine Transparenzverpflichtung[15] für den Fall aufzuerlegen, dass die Telekom zwischenzeitlich während des Regulierungszeitraums zusätzlich zum Punkt-zu-Mehrpunkt-Ausbau (PtMP) mit dem Ausbau des Punkt-zu-Punkt-Netzes (PtP) beginnen sollte. Daher merkt die BNetzA an, dass sie die Marktentwicklung weiter beobachten und gegebenenfalls in ihrem künftigen Beschluss entsprechende Anpassungen vornehmen werde.

In Bezug auf den virtuell entbündelten Glasfaser-Zugang am BNG (BNG-Glasfaser-VULA) schlägt die BNetzA eine weniger strenge Regulierung vor. In dieser Hinsicht schlägt die BNetzA keine Entgeltregulierung für BNG-Glasfaser-VULA vor[16]. Die BNetzA schlägt jedoch eine strenge Nichtdiskriminierungsverpflichtung nach dem EoI-Ansatz (Gleichwertigkeit des Inputs)[17] vor, bei der die Prüfung der

---

[13] In der Sache DE/2019/2200 betonte die BNetzA, dass die physische Entbündelung von FTTH-/B-Netzen mit Punkt-zu-Mehrpunkt-Architektur nicht als Teil des relevanten Marktes betrachtet wurde, da sie damals nicht als Zugangsprodukt angeboten wurde.

[14] Regulierungsziele laut § 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG).

[15] Die Telekom Deutschland ist verpflichtet, die für den Zugang nötigen Informationen zu veröffentlichen, wenn sie sich entschließt, den Ausbau massenmarktfähiger FTTH-Infrastrukturen in einer PtP-Architektur zu realisieren.

[16] In ihrer Antwort auf das Auskunftsersuchen gibt die BNetzA an, die Prüfung habe ergeben, dass die Voraussetzungen für den Verzicht auf die Entgeltregulierung gemäß § 38 Absatz 2 TKG (dem nationalen Gesetz zur Umsetzung von Artikel 74 Absatz 1 Unterabsatz 3 des Kodex) und Nummer 49 der Empfehlung über Nichtdiskriminierung und Kostenrechnungsmethoden erfüllt seien: i) die Telekom Deutschland wurde nach dem strengen EoI-Grundsatz der Gleichbehandlungsverpflichtung unterworfen; ii) die Prüfung der wirtschaftlichen Nachbildbarkeit (ERT) und die Prüfung der technischen Nachbildbarkeit (TRT) sind bestanden worden; iii) die Marktanalyse hat ergeben, dass die Breitbandkabelbetreiber einen nachweisbaren Preisdruck ausüben. Darüber hinaus unterliegt der Kupferanker (der physisch entbündelte Zugang zur entbündelten Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung) der Kostenregulierung im Einklang mit der Nichtdiskriminierungsempfehlung. Er hat eine ausreichende Marktbedeutung, um weiterhin einen Abwärtsdruck auf die Preise auszuüben.

[17] Die Telekom Deutschland muss sicherstellen, dass BNG-Glasfaser-VULA sowohl für ihre eigenen nachgelagerten Geschäftsbereiche als auch für ihre Wettbewerber über dieselben Systeme und Prozesse bereitgestellt wird. Dabei greifen Zugangsnachfrager über WITA (Schnittstelle zur Vorleistungs-IT-Architektur) auf dieselben Systeme und Prozesse zu wie die nachgelagerten Geschäftsbereiche der Telekom Deutschland.

wirtschaftlichen Nachbildbarkeit (ERT)[18] und die Prüfung der technischen Nachbildbarkeit (TRT) bestanden werden müssen.

Zusätzlich zur Prüfung der wirtschaftlichen Nachbildbarkeit (ERT) muss die Telekom Deutschland auch das Standardangebot für BNG-Glasfaser-VULA veröffentlichen. Darüber hinaus schlägt die BNetzA die Auferlegung einer Transparenzverpflichtung[19] vor. Daher erklärt die BNetzA, dass die Zugangsbedingungen einer umfassenden Überprüfung in einem transparenten Verfahren unterzogen werden, sodass sie die Kriterien Chancengleichheit, Rechtzeitigkeit und Billigkeit erfüllen. Das bedeutet, dass die Mindestkriterien für Standardangebote, die den GEREK-Leitlinien entsprechen (Artikel 69 Absatz 4 Unterabsatz 2 des Kodex), auch ohne die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung erfüllt werden können. Die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung sei daher nicht erforderlich, weil die Telekom Deutschland den Zugang so gewähre, dass die Kunden in der Lage sind, ihr Endkundenangebot nachzubilden.

C. Verpflichtungen in Bezug auf Kupfer-Vorleistungsprodukte (einschließlich Kupfer-VULA)

Die BNetzA schlägt vor, die Verpflichtung der Telekom Deutschland, Zugang zu physisch entbündelten Kupfer-Teilnehmeranschlüssen (Kupfer-TAL) zu gewähren, grundsätzlich aufrecht zu erhalten. Deshalb wird der Zugang zur Kupfer-TAL (bis einschließlich 2,2 MHz) beibehalten.

Wie in der Sache DE/2016/1854 ermittelte die BNetzA jedoch Szenarien, in denen die Telekom Deutschland unter bestimmten Bedingungen[20] nicht verpflichtet ist, für die Nutzung von Frequenzen über 2,2 MHz Zugang zur Kupfer-TAL zu gewähren. Entsprechend der in der Vergangenheit angewandten Vectoring-Regelung wird unterschieden zwischen Kupfer-TAL, die über KVz außerhalb der direkt von einem Hauptverteiler bedienten Gebiete (Hauptverteiler-Nahbereich – HVt-Nah[21]) (Vectoring I) verwaltet werden, und Kupfer-TAL, die über KVz im Nahbereich bzw. sogenannte A0[22]-Anschlüsse geführt werden (Vectoring II).

Das alternative virtuelle Zugangsprodukt, das für den Verlust des physischen Zugangs (VDSL-LLU) angeboten werden muss, ist entweder als MSAN-Kupfer-

[18] Bezüglich der ERT merkt die BNetzA an, dass im April 2022 „Magenta Zuhause L“ mit einer Bandbreite von 100 Mbit/s das wichtigste Produkt der Telekom Deutschland ist. Laut BNetzA spielen andere Produkte mit Bandbreiten unter oder über 100 Mbit/s wegen ihres unbedeutenden Marktanteils keine große Rolle. Zur Prüfung der Nachbildbarkeit müssen Kosten und Einnahmen verglichen werden, sodass zunächst die Kosten zu ermitteln sind, die einem effizienten Wettbewerber entstehen, der ein Produkt auf der Grundlage von BNG-Glasfaser-VULA auf den Markt bringt. Bei der Berechnung der Kosten eines effizienten Betreibers legt die BNetzA die von der Telekom Deutschland in ihren Verpflichtungszusagen angebotenen Preise zugrunde.

[19] Die Telekom Deutschland ist verpflichtet, ihre geschlossenen Zugangsvereinbarungen bezüglich der für BNG-Glasfaser-VULA auferlegten Zugangsverpflichtungen vorzulegen.

[20] Die Beschränkungen sind im Hinblick auf die Anwendung von Vectoring-Bedingungen nötig. Die Bedingungen sind in den Anhängen 1 und 2 des Maßnahmenentwurfs aufgeführt.

[21] Als „Nahbereich“ gilt der Bereich innerhalb eines Umkreises von 550 m um den Hauptverteiler.

[22] Entbündelte Teilnehmeranschüsse (LLU), die direkt am betreffenden Hauptverteiler angeschlossen sind (und nicht über einen Kabelverzweiger geführt werden).

VULA-Produkt[23] oder als BNG-Kupfer-VULA-/Layer-2-Bitstrom-Zugangsprodukt[24] anzubieten.

Zusätzlich zur Zugangsverpflichtung schlägt die BNetzA vor, eine Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung und zur Veröffentlichung eines Standardangebots für Kupfer-TAL sowie für MSAN- und BNG-Kupfer-VULA aufzuerlegen. In Bezug auf BNG-Kupfer-VULA schlägt die BNetzA auch die Auferlegung einer Verpflichtung zur getrennten Buchführung vor, während die Entgelte gemäß der Anforderung der Missbrauchskontrolle einer nachträglichen Regulierung unterliegen sollen.

Ferner sollen nach dem Vorschlag der BNetzA die Entgelte für den Zugang zur Kupfer-TAL (weiterhin) von der BNetzA genehmigt werden müssen. Im Beschluss DE/2022/2377[25] schlug die BNetzA jedoch vor, die LLU- und SLU-Entgelte für einen Zeitraum von zehn Jahren vom 1. Juli 2022 bis zum 30. Juni 2032 anzuwenden, was in geschäftlichen Verhandlungen zwischen der Telekom Deutschland und Zugangsnachfragern vereinbart worden war.

Die vorliegende Notifizierung betrifft nicht die Regulierungsverpflichtungen für Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG (Glasfaser NordWest) und GlasfaserPlus GmbH (GlasfaserPlus), die Gemeinschaftsunternehmen der Telekom Deutschland mit der EWE AG bzw. IFM Investors Pty Ltd sind. Die BNetzA betont, dass diese Gemeinschaftsunternehmen auf dem Vorleistungsmarkt für den an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang über beträchtliche Marktmacht verfügen, da es sich um zwei mit der Telekom Deutschland verbundene Unternehmen handelt. Nach Ansicht der BNetzA muss zur Auferlegung der Regulierungsverpflichtungen für Glasfaser NordWest und GlasfaserPlus ein gesondertes Verfahren durchgeführt werden, weil hierzu eine Einzelfallprüfung nötig ist. Überdies warte die BNetzA im Falle von Glasfaser NordWest noch eine gerichtliche Entscheidung über die endgültige Genehmigung des Gemeinschaftsunternehmens ab. In jedem Fall beabsichtige die BNetzA, den Regulierungsstatus von Glasfaser NordWest und GlasfaserPlus spätestens im letzten Quartal dieses Jahres festzulegen.

3. STELLUNGNAHME

Die Kommission hat die Notifizierung und die von der BNetzA übermittelten zusätzlichen Informationen geprüft und nimmt dazu wie folgt Stellung:

---

[23] Mit MSAN-Kupfer-VULA erhält der Zugangsnachfrager Zugang zu den VDSL-Vectoring-Anschlüssen, die von der Telekom Deutschland im Zuge des Ausbaus der Nahbereiche eingerichtet wurden. In diesem Fall erfolgt der Zugang direkt am MSAN. Der MSAN ist das netzseitige Modem, in dem unter Nutzung der VDSL-Vectoring-Technik die in Richtung zum Endkunden gehenden Signale moduliert und die vom Endkunden ankommenden Signale des xDSL-Routers/Modems – auch CPE genannt – demoduliert und über einen L2-BSA-Übergabeanschluss an Zugangsnachfrager übergeben werden können.

[24] Mit BNG-Kupfer-VULA erhält der Zugangsnachfrager Zugang zur Kupfer-TAL der Telekom Deutschland. Der Zugang wird am BNG über einen Layer-2-Bitstrom gewährt. Die Telekom Deutschland überträgt die Kupfer-TAL vom Endkunden an den am KVz oder HVt angeschlossenen MSAN und von dort per Glasfaser an den BNG an einem der 897 Standorte. Einerseits erfolgt der Übergang vom Konzentrationsnetz zum Kernnetz am BNG und andererseits die Übergabe an Zugangsnachfrager über die Switching-Funktion des BNG.

[25] C(2022) 4575.

3.1 Notwendigkeit der zeitnahen Auferlegung von Abhilfemaßnahmen im Anschluss an die Marktüberprüfung

Die Kommission stellt fest, dass die BNetzA die Überprüfung des Vorleistungsmarkts für den an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang bereits im September 2019 notifiziert hatte. Die Abhilfemaßnahmen, mit denen die im Jahr 2019 festgestellten Wettbewerbsprobleme behoben werden sollen, werden aber erst jetzt notifiziert, d. h. fast drei Jahre nach der Marktüberprüfung.

Durch die erhebliche Zeitspanne zwischen der Marktüberprüfung und der Auferlegung von Abhilfemaßnahmen sowie die zerstückelte Auferlegung verschiedener Abhilfemaßnahmen wird das in Artikel 3 Absatz 4 des Kodex festgelegte Ziel einer vorhersehbaren Regulierung untergraben.

Im Einklang mit ihren bereits in den Sachen DE/2016/1943[26], DE/2017/1989[27], DE/2018/2133[28] und DE/2020/2258[29] vertretenen Standpunkten erinnert die Kommission die BNetzA daran, dass die Auferlegung geeigneter Abhilfemaßnahmen unverzüglich nach jeder neuen Marktanalyse erfolgen sollte, damit die Abhilfemaßnahmen im jeweils aktuellen Marktumfeld verhältnismäßig und gerechtfertigt sind und auf den jeweils neuesten Daten beruhen. Die Kommission fordert die BNetzA daher nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass künftige Verpflichtungen auf der Grundlage der entsprechenden Marktüberprüfung unverzüglich notifiziert werden, um die festgestellten Wettbewerbsprobleme zu beheben.

3.2 Notwendigkeit der Verkürzung der Frist bis zum Inkrafttreten der geänderten Verpflichtung zur Zugangsgewährung zu baulichen Infrastrukturen infolge der Marktentwicklung

Die Kommission begrüßt den Vorschlag der BNetzA, den Anwendungsbereich der Verpflichtung zur Zugangsgewährung zu baulichen Infrastrukturen auszuweiten. Eine umfassende Verpflichtung zur Zugangsgewährung zu baulichen Infrastrukturen könnte die Wettbewerbsprobleme auf mehreren Vorleistungsmärkten beheben und ist eine geeignete Lösung zur Verbesserung des Ausbaus von Netzen mit sehr hoher Kapazität in Deutschland. Trotz ihres potenziell großen Nutzens im Hinblick auf die Steigerung der Investitionen in VHC-Netze wird aber vorgeschlagen, die geänderte Verpflichtung zur Zugangsgewährung zu baulichen Infrastrukturen erst frühestens am 1. Januar 2024 in Kraft zu setzen, wenn die Gültigkeit der Marktüberprüfung 2019 fast abgelaufen ist. Die Kommission räumt ein, dass die Umsetzung der geänderten Verpflichtung zur Zugangsgewährung zu baulichen Infrastrukturen ein komplexer Prozess ist. Hier handelt es sich aber um eine beträchtliche Verzögerung, die weder gerechtfertigt und verhältnismäßig erscheint, da der Zugang zu Leitungsrohren gegenwärtig bereits (wenn auch in geringem Umfang) gewährt wird und Informationen über die Lage der Leitungsrohre vorliegen. Die Kommission fordert die BNetzA daher auf, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, damit die neu vorgeschlagene

[26] C(2016) 8765.

[27] C(2017) 4561.

[28] C(2018) 9044.

[29] C(2020) 5000.

Verpflichtung der Telekom Deutschland, Zugang zu ihren baulichen Infrastrukturen zu gewähren, so bald wie möglich in Kraft tritt, auch wenn einige Aspekte zunächst nur vorläufig festgelegt werden können.

Die Kommission erinnert die BNetzA daran, dass sie bei der Festlegung der Bedingungen für den Zugang zu baulichen Anlagen alle neuen Marktentwicklungen sowie etwaige Verpflichtungszusagen des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht berücksichtigen sollte. Auch wenn diese neuen Marktentwicklungen selbst nicht so bedeutend sind, dass sie eine neue Marktanalyse erforderlich machen würden, könnten sie dennoch ein ausreichender Anlass sein, um die dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auferlegten Verpflichtungen zu überprüfen. Ebenso sollte die BNetzA alle einschlägigen Verpflichtungszusagen des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht berücksichtigen.

3.3 Entgelte für den Zugang zu neu errichteten baulichen Infrastrukturen

Die Kommission begrüßt die Absicht der BNetzA, die Kostenunterschiede zwischen bestehenden baulichen Infrastrukturen und neu errichteten baulichen Infrastrukturen beim Ausbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität zu berücksichtigen, solange die Preisregulierung beim Zugang zu baulichen Infrastrukturen erforderlich ist. Ohne weitere Einzelheiten zu den anstehenden Maßnahmen der BNetzA zu kennen, begrüßt die Kommission ebenfalls die Absicht der BNetzA, soweit möglich und angemessen zwischen den Preisen für alte und neue bauliche Infrastrukturen und innerhalb geografischer Gebiete zu differenzieren. Die Preise für den Zugang zu neu errichteten baulichen Anlagen sollten auf jeden Fall den aktuellen Marktbedingungen entsprechen (nicht nach Daten der Marktüberprüfung von 2019, sondern nach aktuellen Daten) und auf den vollen tatsächlichen Kosten des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht beruhen, solange bezüglich der Bedingungen für den Zugang zu solchen Infrastrukturen eine strikte Nichtdiskriminierung gewährleistet bleibt. Ein solcher Ansatz würde die richtigen Anreize auf dem Markt für die Errichtung neuer baulicher Infrastrukturen bieten.

3.4 Dringende Notwendigkeit der Festlegung entsprechender Abhilfemaßnahmen für die Gemeinschaftsunternehmen des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht

Wie die Kommission feststellt, hat die BNetzA beschlossen, separate Verfahren mit unterschiedlichen Fristen durchzuführen, um den drei Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf demselben Markt die Regulierungsverpflichtungen aufzuerlegen: Telekom Deutschland, Glasfaser NordWest und GlasfaserPlus.

Die Kommission fordert die BNetzA aber auf, die Maßnahmen in Bezug auf die Gemeinschaftsunternehmen unverzüglich zu notifizieren, um die regulatorische Kohärenz zwischen dem vorliegenden Maßnahmenentwurf und den auf Glasfaser NordWest und GlasfaserPlus anwendbaren Maßnahmen zu gewährleisten. Dies ist besonders wichtig, weil die Gemeinschaftsunternehmen in naher Zukunft voraussichtlich wachsen und immer wichtiger werden dürften.

3.5 Bestimmung von ERT-Flaggschiffprodukten und ERT-Überprüfung

Die Kommission begrüßt den Ansatz der BNetzA für eine weniger strenge Regulierung in Form der Prüfung der wirtschaftlichen Nachbildbarkeit (ERT) für BNG-Glasfaser-VULA. Laut BNetzA sind die Voraussetzungen für eine gelockerte

Regulierung und die Anwendung von Preisflexibilität erfüllt. In diesem Zusammenhang bestimmt die BNetzA im Zuge der ERT unter anderem das Flaggschiffprodukt, zu dessen Nachbildung ein wirksamer Wettbewerber in der Lage sein sollte. Im Einklang mit Anhang II der Empfehlung über Nichtdiskriminierung und Kostenrechnungsmethoden[30] sollten die NRB Flaggschiffprodukte anhand ihrer aktuellen und vorausschauenden Marktbeobachtung ermitteln und dabei insbesondere deren Bedeutung für den gegenwärtigen und künftigen Wettbewerb berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass die BNetzA das wichtigste Produkt der Telekom Deutschland auf dem Markt (Magenta Zuhause L, 100 Mbit/s Bandbreite) bereits betrachtet hat. Die Kommission fordert die BNetzA jedoch auf, andere aktive Produkte ebenfalls mit in Betracht zu ziehen. Die Kommission stellt insbesondere fest, dass die BNetzA einen zukunftsorientierten Ansatz verfolgt und daher keine Produkte mit niedrigeren Bandbreiten einbezieht, obwohl solche Produkte auf dem Markt nach wie vor weitverbreitet sind. Die Preisgestaltung der Telekom Deutschland für die Bandbreitenklassen, die nicht als Flaggschiffprodukte bestimmt und daher nicht bei der ERT geprüft werden, könnte sich aber auf das Absatzpotenzial von FTTH-Endkundenprodukten auswirken. Mit anderen Worten: Produkte, die nicht im Zuge der ERT geprüft wurden, könnten eine negative Marge aufweisen und einen großen Teil der Umsätze ausmachen.

Darüber hinaus schlägt die BNetzA vor, die ERT alle drei Jahre zu überprüfen. In ihrer Antwort auf das Auskunftsersuchen weist die BNetzA darauf hin, dass es bei der ERT nicht um eine Form der Preisregulierung, sondern um den Grundsatz der Gleichbehandlung gehe. Nach Ansicht der BNetzA würde eine häufigere ERT zu einer Regulierung des Endkundenangebots der Telekom Deutschland führen. Die Kommission teilt die Auffassung der BNetzA, dass die ERT keine Form der Preisregulierung ist, sondern vielmehr Preisflexibilität gewährleistet. Die Kommission kann jedoch nicht erkennen, dass eine häufigere ERT-Überprüfung zu einer Regulierung auf der Endkundenebene führen würde. Vielmehr gewährleistet eine häufigere ERT-Beurteilung ihre Relevanz in einem sich rasch wandelnden Marktumfeld. Deshalb fordert die Kommission die BNetzA auf, die Entwicklungen auf dem Markt, insbesondere bezüglich der Entwicklung des bzw. der Flaggschiffprodukte, genau zu beobachten und die ERT schon vor Ablauf des Dreijahreszeitraums zu aktualisieren, falls sich die Merkmale des Flaggschiffprodukts weiterentwickeln. In dieser Hinsicht verweist die Kommission auf die Praxis anderer NRB[31], die ihre ERT häufiger überprüfen.

Nach Artikel 32 Absatz 8 des Kodex muss die BNetzA den Stellungnahmen der anderen NRB, des GEREK und der Kommission weitestgehend Rechnung tragen; sie kann den sich daraus ergebenden Maßnahmenentwurf annehmen und muss ihn in diesem Fall der Kommission übermitteln.

---

[30] Empfehlung 2013/466/EU der Kommission vom 11. September 2013 über einheitliche Nichtdiskriminierungsverpflichtungen und Kostenrechnungsmethoden zur Förderung des Wettbewerbs und zur Verbesserung des Umfelds für Breitbandinvestitionen (ABl. L 251 vom 21.9.2013, S. 13).

[31] So sah die spanische NRB (CNMC) in ihrem Beschluss von 2017 (Sache ES/2017/2047) vor, dass sie die ERT-Parameter zweimal jährlich oder angesichts der Erfahrungen möglicherweise einmal jährlich überprüft würde. Auch die schwedische NRB PTS (Sache SE/2015/1687–1688) und die luxemburgische NRB ILR (Sache LU/2019/2141–2142–2143) führten eine Form der ERT-Überprüfung ein, die einmal jährlich erfolgt.

Etwaige sonstige Stellungnahmen zu anderen notifizierten Maßnahmenentwürfen bleiben von der Stellungnahme der Kommission zu dieser Notifizierung unberührt.

Nach Nummer 6 der Empfehlung (EU) 2021/554[32] wird die Kommission dieses Schreiben auf ihrer Website veröffentlichen. Sollte die BNetzA der Auffassung sein, dass dieses Dokument nach den Rechtsvorschriften der EU und/oder der Mitgliedstaaten über das Geschäftsgeheimnis vertrauliche Informationen enthält, die vor der Veröffentlichung gelöscht werden sollten, teilen Sie dies der Kommission[33] bitte innerhalb von drei Arbeitstagen nach Eingang dieses Schreibens[34] unter Angabe der Gründe mit.

Mit freundlichen Grüßen

BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG
Für die Generalsekretärin

Martine DEPREZ
Direktorin
Entscheidungsprozess & Kollegialität
EUROPÄISCHE KOMMISSION

Für die Kommission
Roberto Viola
Generaldirektor

[32] Empfehlung (EU) 2021/554 der Kommission vom 30. März 2021 über Form, Inhalt, Fristen und Ausführlichkeit der Notifizierungen gemäß den Verfahren nach Artikel 32 der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (ABl. L 112 vom 31.3.2021, S. 5).

[33] Per E-Mail an: CNECT-markets-notifications@ec.europa.eu.

[34] Die Kommission kann die Öffentlichkeit über das Ergebnis ihrer Prüfung bereits vor Ablauf dieser Dreitagesfrist informieren.