



EUROPÄISCHE KOMMISSION

MEMO

Brüssel, den 12. Juli 2012

Ein attraktiveres Umfeld für Breitband-Investitionen schaffen – Erklärung von Vizepräsidentin Kroes

Wir stehen in Europa heute vor einem neuen digitalen Umbruch. Neue Anwendungen und Dienste, von elektronischen Gesundheitsdiensten über Cloud-Computing bis hin zu internetfähigem Fernsehen, können schon bald enorme Vorteile für Menschen und Unternehmen bringen und unser Wirtschaftswachstum insgesamt vorantreiben. Viele dieser neuen Ideen lassen sich jedoch nicht mit ADSL-Breitbandnetzen aus konventionellen Kupferleitungen umsetzen. Unsere Netze dürfen dieser einmaligen Gelegenheit jedoch nicht im Wege stehen. Wir brauchen daher Investitionen in neue Hochgeschwindigkeitsinfrastrukturen. Und dazu muss auch der Sektor, der diese unverzichtbare Infrastruktur aufbaut – Telekommunikationsunternehmen und weitere Akteure –, stark sein.

Vor mehr als zehn Jahren haben wir erfolgreich für Wettbewerb auf dem europäischen Telekommunikationsmarkt gesorgt. Die bisherigen Ergebnisse sind für Verbraucher und Unternehmen positiv. Doch der Übergang zu einer teuren neuen Generation von Hochgeschwindigkeitsnetzen, die parallel zu den alten Netzen betrieben werden, bringt besondere Herausforderungen mit sich. Wenngleich der öffentliche Sektor einen Beitrag dazu leisten kann, ist der größte Teil dieser Aufwendungen von privaten Investoren zu tragen. Dabei ist klar, dass unabhängig vom Netz und dessen Betreiber eine angemessene Rendite – unter Berücksichtigung der Risiken – Voraussetzung für jede Investitionsentscheidung ist.

Im Oktober letzten Jahres leitete die Kommission zwei öffentliche Konsultationen zur Regulierung des Zugangs zu Telekommunikationsnetzen auf Vorleistungsebene ein (siehe [IP/11/1147](#)), bei denen die Kostenrechnung und der diskriminierungsfreie Zugang im Mittelpunkt standen. So sollten Wege gefunden werden, um eine einheitliche Regulierungspraxis in Europa sicherzustellen, den Kommunikationsbinnenmarkt auszubauen und unseren Zielen für ultraschnelle Breitbandnetze näher zu kommen.

Diese Konsultationen zogen eine breitere Debatte über die Rolle der Regulierung bei der Förderung von Wettbewerb und Investitionen in technologischen Übergangsphasen nach sich. Es gingen Beiträge des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und der nationalen Regulierungsbehörden, von Branchenverbänden, Investoren und Unternehmen sowie detaillierte Sachverständigenstudien ein.

Nach einer gründlichen Analyse der Beiträge kann ich nun bekanntgeben, welche Maßnahmen ich vorzuschlagen plane, um insbesondere durch Investitionen in ultraschnelle Glasfasernetze der nächsten Generation („NGA-Netze“) Europas Stellung als wettbewerbsfähiger, vernetzter Standort zu sichern.

Die Regulierung sollte dabei kein Hindernis sein, sondern unterstützend wirken. Eine konstante und in ganz Europa kohärente Regulierung kann einen nachhaltigen Wettbewerb und effiziente Investitionen unterstützen.

Allgemeine Schlussfolgerungen

1) Ein fairer Wettbewerb erfordert gleiche Ausgangsbedingungen. Insbesondere sollten alternative Anbieter nicht mit einem schweren Wettbewerbsnachteil ins Rennen gehen müssen. Etablierte Betreiber sollten daher ihr eigenes Endkundengeschäft nicht zu günstigeren Bedingungen als andere Anbieter betreiben dürfen. Wenngleich dieser Aspekt in der derzeitigen Regulierungspraxis häufig unterschätzt wird, ist die Gewährleistung eines wirklich gleichwertigen Zugangs alternativer Anbieter zu den Netzen der etablierten Betreiber wahrscheinlich die wichtigste Garantie für einen nachhaltigen Wettbewerb in vorhandenen und neuen Netzen.

2) Zu häufige Eingriffe verringern die Flexibilität und somit auch die Bandbreite und Qualität der Dienste, die unterschiedlichen Kunden angeboten werden können. Insbesondere in Zeiten des technologischen Übergangs müssen sowohl etablierte Betreiber als auch andere Unternehmen in der Lage sein, neue Möglichkeiten zu erkunden. Soweit möglich, werden wir uns daher auf Fragen konzentrieren, die für einen gesunden Wettbewerb entscheidend sind, und können möglicherweise im Gegenzug die Regulierung an anderer Stelle zurücknehmen.

3) Wir sollten uns der direkten und indirekten Folgen der Regulierung bewusst sein. Beispielsweise kann eine Regulierung des Zugangs zu Kupferleitungsnetzen auch die Preisgestaltung und Rendite anderer Infrastrukturen beeinflussen, darunter neue Glasfasernetze oder glasfasergestützt ausgebaute Netze (unabhängig von der Art des Betreibers), Kabelnetze und möglicherweise sogar Drahtlosnetze. Unter bestimmten Umständen können wir dies nutzen und die Regulierung der Vorleistungsentgelte auf einige zentrale, grundlegende Produkte konzentrieren.

4) Wir sollten keine „Gewinner küren“. „Technologieneutralität“ bedeutet nichts anderes, als dass wir nicht mit Sicherheit sagen können, welche technischen Lösungen sich durchsetzen werden oder wie verschiedene Lösungen miteinander konkurrieren und interagieren werden. Aufeinander aufbauende Lösungen können dazu beitragen, kurzfristige Nachfrageschwächen zu überbrücken. So lassen sich beispielsweise höhere Download-Kapazitäten sehr kostengünstig durch neue Technologien wie z. B. Kombinationen aus Kupfer- und Glasfaserleitungen oder modernisierte Fernsehleitungen erzielen.

5) Die Regulierung der Vorleistungsentgelte sollte insgesamt die richtigen Signale aussenden, was „Kauf- oder Bau-Entscheidungen“ angeht. Werden die Zugangsentgelte auf der Grundlage der Wiederbeschaffungskosten berechnet, so kann dies für andere Betreiber ein deutlicher Anreiz sein, ihre eigenen Netze auszubauen und somit eigene Vermögenswerte zu nutzen. So kann in Bereichen, in denen dies wirtschaftlich sinnvoll ist, der infrastrukturgestützte Wettbewerb gestärkt werden. In anderen Bereichen haben alternative Betreiber auf Vorleistungsebene auch weiterhin Zugang zu den Netzen etablierter Betreiber, so dass sie den Verbrauchern wettbewerbsfähige Dienste anbieten können.

6) Eine stabile und zeitlich konstante Regulierung ist ein Wert an sich und entscheidend für das Vertrauen der kommerziellen Investoren und Unternehmen. Kohärenz im Binnenmarkt ist ebenfalls ein entscheidender Aspekt. Unser Ansatz sollte zeitlich konstant, kohärent und langfristig verlässlich sein – gleichzeitig sollte er aber auch flexibel genug sein, um Anpassungen an sich ändernde Rahmenbedingungen zu ermöglichen.

7) Es ist schwer zu sagen, ob Anreize zu Investitionen in NGA-Netze eher von höheren oder niedrigeren Entgelten für den Zugang zu Kupfernetzen ausgehen.

Unterschiedliche Faktoren wirken mit unterschiedlicher Stärke in unterschiedliche Richtungen, abhängig vom Zusammenhang sowie davon, ob man neue oder etablierte Betreiber betrachtet. Im Oktober letzten Jahres haben wir einige Vorschläge untersucht, wie diese konkurrierenden Faktoren in ein Gleichgewicht gebracht werden können. Die nationalen Regulierungsbehörden gaben zu bedenken, dass es in der Praxis schwierig wäre, die Entgelte für den Zugang zu Kupfernetzen an die Zusage zu Investitionen in NGA-Netze zu koppeln, und dass dieser Ansatz Winkelzüge seitens der Marktteilnehmer nach sich ziehen könnte.

Ein noch wichtigerer Aspekt ist jedoch, dass wir nach Prüfung aller vorliegenden Fakten und angesichts der wichtigen wettbewerblichen Beziehung zwischen Kupfer- und NGA-Netzen nicht davon ausgehen, dass eine stufenweise Senkung der Entgelte für den Zugang zu Kupfernetzen zu mehr Investitionen in NGA-Netze führen würde. So weisen Glasfaserinvestitionen beispielsweise derzeit relativ gute Fortschritte in einigen Mitgliedstaaten auf, in denen die Entgelte für den Zugang zu Kupfernetzen dem EU-Durchschnitt entsprechen oder sogar darüber liegen.

Die nächsten Schritte

Unter Berücksichtigung der genannten Faktoren möchte ich längerfristige Regulierungsvorgaben erstellen, die mindestens bis 2020 Anwendung finden sollen. Dazu sind drei Maßnahmen vorgesehen.

Zum einen plane ich eine **Empfehlung zur Diskriminierungsfreiheit**. Darin soll betont werden, dass die Bereitstellung von Leistungen und Produkten auf Vorleistungsebene zu gleichen Bedingungen für alle Betreiber (einschließlich des eigenen Endkundengeschäfts) („Equivalence of Inputs“, EOI) die beste Gewähr für Diskriminierungsfreiheit und einen gleichwertigen Zugang darstellt.

Im Falle bestehender Netzen kann dies natürlich teuer sein, weshalb die nationalen Regulierungsbehörden in solchen Fällen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angemessen Rechnung tragen sollten. Meiner Ansicht nach gibt es jedoch keinen Grund, dieses Prinzip nicht auf neue Systeme anzuwenden, damit die Eigennutzung von Zugangsprodukten und die Nutzung durch Dritte weitestmöglich auf der gleichen Grundlage erfolgen.

Die nationalen Regulierungsbehörden sollten in Bereichen wie Bestellung, Lieferung, Fehlerbehebung und Dienstleistungsqualität zentrale Leistungsindikatoren festlegen. Hinzu kämen Vereinbarungen oder Garantien für den zu erbringenden Dienstumfang sowie eine Prüfung der technischen und wirtschaftlichen „Replizierbarkeit“, d. h. eine Prüfung, ob die vom etablierten Betreiber auf Vorleistungsebene bereitgestellten Zugangsprodukte es einem effizienten Anbieter ermöglichen, mit dem Endkundenprodukt des etablierten Betreibers zu konkurrieren. Zur Einschätzung der wirtschaftlichen Replizierbarkeit müsste vorab insbesondere anhand geeigneter Kriterien geprüft werden, ob eine Preis-Kosten-Schere besteht. Diese Kombination von Maßnahmen bietet eine wirksame alternative Garantie für einen diskriminierungsfreien Zugang, ohne dass dazu auf eine funktionelle Trennung zurückgegriffen werden müsste, die unserer Meinung nach auch weiterhin das letzte Mittel bleiben sollte.

Zum anderen plane ich eine **separate Empfehlung zur Kostenrechnungsmethodik für regulierte Netzzugangsentgelte auf Vorleistungsebene**, um Einheitlichkeit und Stabilität in Europa zu fördern. Eine allmähliche Annäherung dürfte möglich sein, da die derzeitigen Durchschnittsentgelte für den Zugang zu entbündelten Teilnehmeranschlüssen in Kupfernetzen (im Bereich von 9 EUR pro Monat) meiner Meinung nach die richtigen Signale aussenden, wobei gewisse lokale Unterschiede als normal anzusehen sind.

Die verlässlichsten „Kauf- oder Bau-Signale“ hinsichtlich Investitionen in effiziente alternative Infrastrukturen resultieren im Allgemeinen aus der Anwendung einer Methode der langfristigen Grenzkosten („*long-run incremental costing*“, *LRIC*), wobei auch die Gemeinkosten angemessen zu berücksichtigen sind. In der Tat wenden viele Regulierungsbehörden diesen Ansatz oder Variationen davon bereits an. Zudem sind Glasfasernetze als geeignetes modernes Äquivalenzgut („Modern Equivalent Asset“) für die Berechnung der Entgelte für den Zugang zu Kupferkabelnetzen anzusehen, da heute kein Betreiber mehr ein Kupferkabelnetz aufbauen würde. Mit der Zeit werden außerdem die Verbraucher größeren Wert auf die Vorteile von NGA-Netzen legen, so dass auch bei den Entgelten für den Zugang zu Kupferkabelnetzen eine Anpassung festzustellen sein dürfte („Man bekommt nur das, wofür man bezahlt“). Werden NGA-Netze preisreguliert, sollte die Regulierung auch die Investitionsrisiken berücksichtigen und dazu auf die vollständige Deckung der Kosten für diese Infrastruktur abzielen, auch wenn die zukünftigen Kosten sinken.

Im Rahmen unserer öffentlichen Konsultation wurde auch untersucht, ob bestimmte Arten von Vermögenswerten, wie z. B. Tiefbauten, separat behandelt werden sollten, wie dies in bestimmten Mitgliedstaaten der Fall ist. Wir haben festgestellt, dass die praktische Anwendung in diesen Ländern keine wesentliche Abweichung vom Durchschnittsentgelt für den Zugang zu entbündelten Netzen in Europa nach sich gezogen hat, das mir, wie bereits erwähnt, angemessen erscheint.

Drittens bieten diese Initiativen die **Gelegenheit, Verpflichtungen dort vorzusehen, wo sie für alternative Betreiber den größten Nutzen bringen und das normale Geschäft der etablierten Betreiber am wenigsten belasten**. Die [NGA-Empfehlung](#) der Kommission aus dem Jahr 2010 enthält den allgemeinen Grundsatz eines kostenorientierten Vorleistungszugangs zu den Netzen marktbeherrschender Betreiber, wobei bestimmte Ausnahmen gelten.

Wenn die Regulierungsbehörden die richtigen Bedingungen vorgeben (EOI-Verpflichtung, Replizierbarkeitsprüfung) und wenn ein erheblicher Wettbewerbsdruck besteht (durch Betreiber mit einem kostenorientierten Zugang zum Kupfernetz gemäß den Vorgaben der Kommission oder durch Wettbewerber, die sich auf andere Infrastrukturen wie Kabel oder LTE stützen), sollten die nationalen Regulierungsbehörden den Grundsatz der Kostenorientierung meiner Meinung nach nicht direkt auf NGA-Zugangsprodukte auf Vorleistungsebene anwenden müssen.

Diese Fragen sind wichtig und komplex, und ich bin zu diesen Schlussfolgerungen erst nach Prüfung zahlreicher Beiträge von Interessengruppen und nach reiflicher Überlegung gelangt. Doch ich bin mir sicher, dass diese Empfehlungen Investitionen fördern, den Wettbewerb in allen Netzen verstärken und es den alternativen Betreibern ermöglichen werden, nicht nur über den Preis zu konkurrieren.

Im Rahmen meiner allgemeinen Prüfung der Möglichkeiten zu einer noch stärkeren Ausrichtung der Digitalen Agenda auf digitales Wachstum in Europa werde ich diese Regulierungspläne dem Kollegium so bald wie möglich im Herbst vorlegen.

Ich möchte ein klares und deutliches Signal an alle beteiligten Akteure aussenden – nämlich dass Investitionen in die künftige Vernetzung Europas profitabel sind und sie auf dieser Grundlage in den Wettbewerb treten können.

Zusätzliche Maßnahmen

Diese Maßnahmen werden durch ein Paket weiterer Maßnahmen ergänzt, die Europa insgesamt zu einem vernetzten Kontinent machen können. Dazu gehören:

- **öffentliche Unterstützung**, entweder durch Beihilfen nationaler oder lokaler Behörden oder durch EU-Mittel wie die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) oder die Strukturfonds. Innovative Finanzinstrumente im Rahmen der CEF können ausschlaggebend sein und den Markt auch für andere Investoren attraktiv machen. Der CEF-Vorschlag der Kommission sowie die Überarbeitung der Leitlinien zu staatlichen Beihilfen im Bereich der Breitbandnetze tragen daher entscheidend zu einer ausgewogenen Mischung der eingesetzten politischen Instrumente bei.
- **Maßnahmen zur Senkung der Kosten beim Aufbau von NGA-Netzen.** Im Laufe dieses Jahres werde ich einen Legislativvorschlag vorlegen, damit bewährte Verfahren einiger Regionen EU-weit umgesetzt werden, darunter eine bessere Wiederverwendung und gemeinsame, sektorenübergreifende Nutzung von Kabelkanalinfrastrukturen sowie eine schnellere Erteilung von Genehmigungen.
- Im Hinblick auf eine schnelle Verbreitung von Drahtlosnetzen der vierten Generation („4G“) werde ich die Umsetzung des **Programms für die Funkfrequenzpolitik** weiter fortsetzen. Insbesondere müssen die nationalen Behörden ausreichend Funkfrequenzen bereitstellen, ohne dafür überzogene Preise zu berechnen.
- Schließlich müssen wir auf einen **dynamischen digitalen Binnenmarkt für Online-Inhalte**, neue Dienstleistungen und Anwendungen hinarbeiten, der den Menschen die Vorteile eines schnelleren Internet-Zugangs bewusst macht. Denn letztlich ist es die Verbrauchernachfrage, die Netzinvestitionen weniger riskant und profitabler macht. Der gestrige Vorschlag zu Mehrgebietslizenzen für Urheberrechte ([IP/12/772](#)) ist der erste Schritt einer allgemeineren Überprüfung der Funktionsweise von Urheberrechtsbestimmungen im digitalen Zeitalter. Wir haben uns bereits auf ehrgeizige Legislativvorschläge zum Datenschutz, zur Online-Streitbeilegung, zu den Vertragsbestimmungen für Online-Verkäufe und zur elektronischen Identifizierung geeinigt und werden in Kürze eine Strategie für Cloud-Computing, Initiativen in Bezug auf Online-Zahlungen und die Richtlinie für den elektronischen Geschäftsverkehr, Strategien für internetfähiges Fernsehen, Leitfäden zur Netzneutralität, Rechtsvorschriften zur Netzsicherheit und zahlreiche weitere Initiativen vorlegen.

Nützliche Links

[Website zur Digitalen Agenda](#)

[Website](#) von Neelie Kroes

Neelie Kroes auf [Twitter](#)