# Arbeitspapier der Europäischen Kommission
# How to master Europe's digital infrastructure needs?

## HINTERGRUND

Die Europäische Kommission hat am 21. Februar ein Arbeitspapier mit dem Titel *How to master Europe's digital infrastructure needs?* vorgestellt. Das Papier soll die **Grundlage für die gesetzgeberische Agenda der nächsten EU-Kommission für den Telekommunikationssektor** bilden und die wichtigsten politischen Reformen aufzeigen, die zur Verbesserung des Investitionsklimas und der strukturellen Marktbedingungen erforderlich sind, um die digitalen Zielsetzungen der EU zu erreichen. Es stellt damit eine **wichtige Weichenstellung nicht nur für den weiteren Ausbau digitaler Infrastrukturen in den Mitgliedsstaaten**, sondern für die Schaffung eines wirklichen Binnenmarktes für Telekommunikation in Europa dar.

Die öffentliche Konsultation ist auf 12 Wochen angesetzt. Vorbehaltlich einer ausführlichen Stellungnahme der Vodafone-Gruppe folgt **nachstehend unsere erste Bewertung** des Arbeitspapiers.

## BEWERTUNG

Auch wenn wir ausdrücklich begrüßen, dass die Kommission **die aktuellen Herausforderungen für die europäischen Telekommunikationsunternehmen** anerkennt und verschiedene Optionen und Perspektiven für die **dringend erforderliche Modernisierung** des europäischen TK-Rechtsrahmens aufzeigt, ist festzustellen, dass die Kommission **in einem zentralen Punkt einer Fehleinschätzung** unterliegt:

Obwohl **auf einigen EU-Märkten eindeutig Re-Monopolisierungstendenzen im Festnetz zu beobachten sind** (z. B. in Deutschland, wo die Deutsche Telekom auch 25 Jahre nach der Liberalisierung ihren bereits hohen Marktanteil am DSL-Markt von 53% vor zehn Jahren laut aktueller VATM-Marktstudie auf fast 60% ausbaut), insinuiert die Kommission, dass es einen ausreichenden Wettbewerb bei den Gigabit-Infrastrukturen gebe, der (möglicherweise) ein **Zurückfahren der Regulierung von marktmächtigen Unternehmen** rechtfertigen würde und befeuert damit eine in Deutschland bereits laufende Debatte. Dabei ist klar erkennbar, dass die ehemaligen Monopolisten ihre auf dem alten Kupfernetz erworbene und erhaltene Marktmacht nutzen, um sie nun **in die neue Glasfaserwelt zu übertragen**. Daher ist es gerade **nicht der richtige Zeitpunkt für eine Deregulierung der marktbeherrschenden Unternehmen** im Festnetz. Stattdessen ist darüber zu diskutieren, welche Regulierungsinstrumente geeignet sind, um die beträchtliche Marktmacht in einer künftigen Glasfaserwelt effektiv zu kontrollieren und den Infrastrukturwettbewerb zu stärken.

Die gänzlich **falsche Markteinschätzung der Kommission** und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen im Bereich der für den weiteren Netzausbau so wichtigen Zugangsregulierung im Festnetz sind dann auch eine **schwere Hypothek für das Arbeitspapier in seiner Gesamtheit**, die die ansonsten im Papier enthaltenen und weitgehend gelungenen Feststellungen und Problembeschreibungen stark relativieren. Zu diesen Punkten nachstehend im Einzelnen:

- **Marktstruktur und Konsolidierungen im Mobilfunksektor**
  Die Kommission erkennt an, dass die Fragmentierung des Europäischen Mobilfunksektors die Fähigkeit der Betreiber beeinträchtigen könnte, die für Investitionen in die 5G Netze der Zukunft erforderlichen Skaleneffekte zu erreichen. Sie räumt in dankenswerter Klarheit auch ein, dass die **Rentabilität des Sektors gering** ist und dass der Binnenmarkt zwar bei der Absenkung der Endkundenpreise von TK-Dienstleistungen, nicht aber beim **Ausbau moderner Netzinfrastrukturen** erfolgreich war. Richtigerweise erkennt sie auch, dass Erleichterungen für Übernahmen und **Fusionen von Mobilfunknetzbetreibern ein entscheidender Hebel** zu Lösung des Problems sind. Soweit sie sich dabei aber vor allem auf länderübergreifende Zusammenschlüsse (cross-market merger) fokussiert, verkennt sie die **Wichtigkeit einer Erleichterung von Fusionen innerhalb eines Mitgliedstaates** (in-market merger).

Denn die Schaffung leistungsfähiger Netzbetreiber innerhalbes eines Landes sind ja häufig erst die Voraussetzung für die Schaffung starker Netzbetreiber, die über die Grenzen des Heimatmarktes hinaus agieren können.

- **Schaffung eines Binnenmarktes für Telekommunikation**
  Die Kommission räumt ein, dass es bislang nicht gelungen sei, einen **europäischen Binnenmarkt für Telekommunikation** zu schaffen und verweist insbesondere auf die teils stark divergierenden Regulierungssysteme in den Mitgliedstaaten. Als Lösungsweg befürwortet sie einen auf dem Herkunftslandprinzip basierenden **europäischen Regulierungsrahmen für Kernnetze** und damit in Zusammenhang stehender Dienste und Dienstleistungen, während sie gleichzeitig die **Notwendigkeit nationaler Regelungen für Endkundendienste und Zugangsnetze** betont. Dies ist aus unserer Sicht ein Schritt in die richtige Richtung, auch wenn zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar ist, ob dieser Ansatz wirklich ausreicht, um die starke Fragmentierung zu beseitigen.

- **Regulatorische Ungleichbehandlung von TK-Unternehmen und den US-Tech-Konzernen**
  Das Arbeitspapier benennt klar die **erheblichen Unterschiede in der regulatorischen Behandlung von Telekommunikationsanbietern und sogenannten Over-the-Top-Anbietern** (OTT), die nicht länger tragbar seien und beseitigt werden sollten. Noch immer sind Dienste, die aus Endkundensicht identisch oder zumindest sehr ähnlich sind (z.B. der Versand von Textnachrichten per SMS vs. Textnachrichten per WhatsApp) gänzlich unterschiedlichen Regulierungssystemen unterworfen. Auch aus Vodafone-Sicht sollte daher der Grundsatz gelten: **„Gleiche Dienste, gleiche Regeln".**

  Ebenfalls erfreulich ist die Ansicht der Kommission, dass den OTTs, von denen allein die fünf größten zu einem Großteil das Datenverkehrs auf den TK-Netzen in Europa beitragen, eine **wichtige Rolle bei der effizienten Nutzung dieser Netze** zukommen sollte. Die Kommission nimmt hier die sogenannte **Fair-Share-Debatte um die Frage einer angemessenen Kostenbeteiligung der OTTs am Netzausbau in Europa** auf und sieht die Lösung in kommerziellen Vereinbarungen über die IP-Zusammenschaltung zwischen Netzbetreibern und OTTs. Aus unserer Sicht wird es hierbei vor allem darauf ankommen, dass die Kommission für den Fall, dass diese Vereinbarungen nicht zustande kommen, **effektive Überprüfungs- und Durchsetzungsrechte** bekommt, insoweit bleibt das Arbeitspapier noch sehr vage.

- **Frequenzpolitik**
  Die Kommission erkennt an, dass die **hohen Kosten für den Erwerb von (zeitlich begrenzten) Frequenzlizenzen** im Rahmen von Versteigerungen in der Vergangenheit (allein in Deutschland mehr als 65 Mrd. Euro) **eine schwere Bürde für den europäischen TK-Sektor** gewesen sind. Den häufig auf Erlösmaximierung abzielenden Ansatz bei Versteigerungen setzt sie daher Versorgungs- und Investitionsverpflichtungen für die Netzbetreiber entgegen, bleibt allerdings konkrete Umsetzungsvorschläge schuldig.

  Der Kommission ist ebenfalls zuzustimmen, dass auch **die Laufzeit der Frequenznutzungsrechte ein wichtiger Hebel für die Wettbewerbsfähigkeit** europäischer TK-Netzbetreiber darstellen. Während etwa in den USA die Unternehmen Frequenzpakete zur dauerhaften Nutzung erhalten, laufen die Frequenznutzungsrechte in Europa nach zehn bis 15 Jahren aus und müssen von den Netzbetreibern dann für Milliardensummen erneut ersteigert werden, **was die Investitionsfähigkeit in den Netzausbau erheblich reduziert.** Leider lässt das Arbeitspapier aber auch hier konkrete Empfehlungen vermissen.

- **Unterseekabel**
  Wir begrüßen, dass die Kommission nunmehr auch Unterseekabel als **Teil der wirtschaftlichen Sicherheit** begreift und ernst nimmt, was sich in der jüngsten Empfehlung der Kommission zu einer „sicheren und widerstandsfähigen Seekabelinfrastruktur" widerspiegelt. Als führender Anbieter, der für den Betrieb von 80 Unterseekabeln verantwortlich ist, die sich über eine Million Kilometer erstrecken und die 10 % des weltweiten Internetverkehrs übertragen, unterstützen wir Maßnahmen **zur Sicherheit und Widerstandsfähigkeit dieser Infrastruktur**.

  Auch in dieser Hinsicht befürworten wir die Initiativen sowie die Empfehlungen des Arbeitspapiers und sind bereit, bei der Kartierung und Risikobewertung mitzuwirken. Ebenso begrüßen wir die Entwicklung von Kabelprojekten von europäischem Interesse (CPEIs) und sprechen uns Vodafone-seitig für eine **gerechte Verteilung der finanziellen Mittel** aus. Eine solche **Allokation der Mittel** sollte auf **transparenten Kriterien** beruhen, bei denen Faktoren wie Umfang, Fachwissen und operative Kapazität Berücksichtigung finden. Es ist unerlässlich, dass alle vertrauenswürdigen Industriepartner gleichen Zugang zu einer solchen Finanzierung haben, um einen **fairen Wettbewerb** und die **besten Ergebnisse** für den Sektor und seine Kunden zu gewährleisten.