

/ Bundesnetzagentur: Konsultation zur Glasfaserregulierung

Noerr

System.String[]

Telekommunikation

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat am 14. März eine **Konsultation** mit dem Titel "Fragen der Entgeltregulierung bei FttH/B-basierten Vorleistungsprodukten mit Blick auf den Ausbau hochleistungsfähiger Glasfaserinfrastrukturen" gestartet.

Ziel der Umfrage in der Branche ist es zu ermitteln, wie eine zukünftige Regulierung im Hinblick auf den Glasfaserausbau aussehen könnte und inwiefern dieser durch höhere Flexibilität beschleunigt werden könnte.

Schaffung neuer Investitionsanreize

Laut der BNetzA gehen Expertenschätzungen davon aus, dass der flächendeckende Glasfaserausbau einen hohen zweistelligen Milliardenbetrag erfordert. Gleichzeitig seien die mit den entsprechenden Investitionen insbesondere in dünner besiedelten Regionen verbundenen Risiken relativ hoch. Eine gesicherte Nachfrage, gleichmäßige Amortisation der Investitionen und vergleichsweise geringe Unwägbarkeiten sei für den Ausbau gigabitfähiger Netze derzeit nicht gegeben.

Neue Anreize sollen Unternehmen dazu bringen, in den Ausbau von Glasfasernetzen zu investieren, um dem Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit hochleistungsfähigen Telekommunikationsinfrastrukturen näher zu kommen. Die BNetzA will dazu „alternative Ausgestaltungsansätze der Zugangs- und Entgeltregulierung (...) entwickeln und diese in einem ergebnisoffenen Verfahren rechtzeitig mit den Marktteilnehmern und interessierten Kreisen (...) diskutieren.“

„Mehr Markt, weniger Regulierung“

Die Konsultation wirft die grundsätzliche Frage auf, **ob Zugangsdienste, die über eine neu aufgebaute Technologie, wie Glasfaseranschlüsse, bereitgestellt werden, überhaupt Gegenstand von Regulierung sein müssen.** Das hierfür erforderliche Marktanalyseverfahren ist laut BNetzA bereits in Vorbereitung; hier solle insbesondere auch die Frage nach einer **differenzierten regionalen Betrachtung** eine Rolle spielen. Die Fragebögen zur Erhebung der relevanten Daten werden demnach den Marktteilnehmern in Kürze zugesendet. Da dieses Verfahren aber relativ viel Zeit beanspruche, soll die eingeleitete Konsultation die Möglichkeit schaffen, zeitnah für Rahmenbedingungen zu sorgen, welche den Glasfaserausbau vorantreiben.

Die Konsultation soll zudem eine Diskussion darüber anstoßen, auf welche Weise die Regulierung dazu beitragen könne, den beim FttH/B- Ausbau deutlich erhöhten Investitionskosten und Unsicherheiten durch die **Gewährung größerer Freiheitsgrade** bei gleichzeitiger Sicherung der erreichten Wettbewerbsintensität angemessen Rechnung zu tragen.

Aus den eingehenden Stellungnahmen sollen Schlussfolgerungen dahingehend gezogen werden wie eine sachgerechte künftige Entgeltregulierung bei FTTH/B- basierten Vorleistungsprodukten aussehen könnte. Kriterien und Anwendungsvoraussetzungen sowie allgemeine Ausgestaltungsmerkmale sollen spezifiziert werden.

Vorschläge der BNetzA

Bezüglich der kupferbasierten Zugangsprodukten (entbündelte TAL oder Bitstromzugang) wird bisher üblicherweise eine **kostenorientierte Entgeltregulierung** vorgenommen, bei der die Vorleistungspreise von der BNetzA auf Basis von

Kostennachweisen und Kostenmodellen festgelegt wird, und sich in der Folge daran die Endkundenpreise bilden. Dabei konnten die „Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung“ (KeL) bislang nach Ansicht der BNetzA auf Basis eines konstanten Amortisationsbeitrags festgelegt werden, da bisher kaum Unwägbarkeiten hinsichtlich der Amortisation der bestehenden Netze durch eine relativ stabile Nachfrage und weitgehend bekannte Zahlungsbereitschaft vorlagen. Auch gab es nur geringe Unsicherheiten mit Blick auf Netzinvestitionen.

Als große **Herausforderung für den Ausbau der Glasfaserstruktur** nennt die BNetzA jedoch im Gegenzug die **erst im Zeitablauf ansteigende Nachfrage und Zahlungsbereitschaft** und **regional divergierende Ausbaurkosten**.

Die bisherige Praxis der KeL-Ermittlung werde diesen Herausforderungen nicht gerecht und es bestehe somit ein erhebliches Risiko von Fehleinschätzungen, d.h. der Festsetzung zu hoher oder zu niedriger Vorleistungsentgelte mit der Folge entsprechender Wettbewerbsverzerrungen.

Die Behörde unterbreitet daher Vorschläge, wie eine zukünftige Regulierung ausgestaltet sein könnte. So wird **statt der kostenorientierten Entgeltregulierung zunächst der „Nachbildbarkeitsansatz“** vorgeschlagen: Die Vorleistungspreise der Zugangsprodukte sollen sich dabei an den sich am Markt bildenden Endkundenpreisen orientieren. Die Endkundenpreise spiegeln eine Reihe von Einschätzungen und nur den Unternehmen bekannten Informationen zu Struktur und Entwicklung des Marktes sowieso insbesondere auch der Nachfrage wieder. Die BNetzA ermittelt die notwendige Marge (z.B für Vermarktung und eigene Netzkosten) und bildet daraufhin die Obergrenze für Vorleistungsentgelte. Durch die korrekte Bestimmung der einzuhaltenden Marge solle sich ein wettbewerbliches Vorleistungspreinsniveau ergeben: Die Endkundenpreise würden von den Unternehmen dynamisch an den jeweiligen Marktbedingungen ausgerichtet, d.h. die Vorleistungs- und Endkundenpreise könnten sich durch zusätzliche Preissetzungsflexibilität regional und im Zeitablauf entsprechend der prognostizierten bzw. realisierbaren Zahlungsbereitschaft dynamisch entwickeln.

Die Einhaltung einer ausreichenden Spanne zwischen Endkunden- und entsprechendem Vorleistungsentgelt des marktbeherrschenden Unternehmens soll die ökonomische Nachbildbarkeit für einen effizienten Wettbewerber ermöglichen.

Hinsichtlich der verfahrenstechnischen Ausgestaltung eröffne § 31 II Nr.2 TKG dabei grundsätzlich die Möglichkeit, die Entgeltgenehmigung auch mit der Maßgabe der Nachbildbarkeit durchzuführen.

Im Hinblick auf die **Amortisationsprobleme bei Glasfasernetzen** führt die BNetzA aus, dass bei Anwendung des Nachbildbarkeitsansatz eine Prognose der Nachfrageentwicklung durch die Bundesnetzagentur nicht erforderlich wäre. Die im Wettbewerb stehenden Unternehmen würden vielmehr flexibel anhand der Marktgegebenheiten über die Höhe der Endkundenpreise entscheiden. Die Regulierung würde somit die Erlösmöglichkeiten nicht beschränken und den maximal erzielbaren Amortisationsbeitrag zulassen. Die Gratwanderung zwischen zusätzlichen Freiheitsgraden und Anreizen für Investitionen und des Erhalts der Wettbewerbsintensität könne so gelingen.

Auch bezüglich der **Berücksichtigung der regionalen Ausbaurkosten** sei dieser Ansatz vorzugswürdig, da die Unternehmen durch die flexible Festlegung der Entgelte regional divergierende Kosten selbst mit einkalkulieren würden. Eventuelle Fehleinschätzungen würden schneller korrigiert. Daraus könnten zwar ggf. regionale Preisunterschiede auf Endkunden- und auf Vorleistungsebene resultieren; dies wäre nach BNetzA aber ökonomisch gerechtfertigt, wenn dadurch insbesondere die in ländlichen Regionen höheren Ausbaurkosten berücksichtigt würden. Zwar würden auch dann Gebiete verbleiben, in denen ein Ausbau durch privatwirtschaftliche Investitionen auf längere Sicht unterbleiben würde, da die Kosten die Zahlungsbereitschaft überschreiten würden. Regulierung könne aber generell nicht die Profitabilität von Projekten herbeiführen.

Ein weiterer denkbarer Ansatz wäre laut der BNetzA, der **Verzicht auf eine Entgeltregulierung durch eine Beschränkung auf**

reine Transparenzverpflichtungen.

Die Überlegungen des Konsultationsdokuments gehen vom Regelfall eines vertikal integrierten Unternehmen aus, das den Ausbau alleine finanziert und die damit verbunden Risiken alleine trägt. In einem eigenen Kapitel wird zusätzlich ein kurzer Ausblick gegeben, in welcher Weise die Vorleistungsregulierung bei abweichenden Geschäftsmodellen ausgestaltet bzw. angepasst werden könnte. Adressiert werden zum einen Risikoverteilungsmodelle, bei denen mehrere Unternehmen den Ausbau finanzieren und sich so das Risiko teilen und zum anderen Wholesale-Only-Modelle, in denen Unternehmen funktionell und strukturell separiert agieren.

Weiteres Vorgehen

In der Konsultation finden sich insgesamt 5 Fragenkataloge zu je verschiedenen Fragestellungen:

1. Wie stellen sich die ökonomischen Rahmenbedingungen des Ausbaus hochleistungsfähiger Netzinfrastrukturen dar?

2. Welche Ansätze der Vorleistungsentgeltregulierung sind im Rahmen des geltenden Rechts zu implementieren und welche alternativen Konzepte bedürften einer Änderung des Rechtsrahmens?

3. Wie unterscheiden sich die Wirkungen unterschiedlicher regulatorischer Ansätze für FttH/B basierte Vorleistungsprodukte im Hinblick auf die Regulierungsziele?

4. Unter welchen Voraussetzungen wäre ein Absehen von einer KeL-orientierten Entgeltregulierung – zugunsten z.B. eines Nachbildbarkeitsansatzes zielführend?

5. Welche Anpassungserfordernisse würde die Anwendung eines nachbildbarkeitsorientierten Ansatzes mit Blick auf die Anwendung des Prüfmaßstabes des § 28 TKG mit sich bringen?

Alle interessierten Kreise sind aufgefordert, zu den im Entwurf adressierten Fragestellungen (in deutscher Sprache) **bis zum 26.04.2017** Stellung zu nehmen.

Ausblick

Aufmerken lässt, dass das Konsultationsdokument das jüngst in Kraft getretene DigiNetzG mit dem die Kostensenkungsrichtlinie (2014/61/EG) im Telekommunikationsgesetz (TKG) umgesetzt wurde, nicht erwähnt. Dabei beinhaltet das DigiNetzG Mitnutzungsansprüchen, die auch den Zugang zu Glasfaserinfrastrukturen umfassen und regelt hierfür eigens Entgeltmaßstäbe. Erwähnt wird hingegen die bevorstehende Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation. Laut dem Konsultationsdokument dürften sich in dieser Hinsicht jedoch keine grundlegenden Konflikte ergeben, da die dargestellten Überlegungen Parallelen zu den im Recast angelegten und bereits in der Nichtdiskriminierungs- und Kostenrechnungsmethoden-Empfehlung verankerten Mechanismen aufweise.

Haben Sie Fragen? Kontaktieren Sie gerne: **Dr. Julian von Lucius**

Practice Group: **Telekommunikation**

Contact Person



Dr. Julian von Lucius, LL.M. (Cardozo)

Mitglied der Practice Group Telekommunikation

Mitglied der Practice Group Regulierung & Governmental Affairs

Rechtsanwalt, Mediator

T +49 30 20942148

www.noerr.com twitter.com/NoerrLLP [xing.com/companies/NoerrLLP](https://www.xing.com/companies/NoerrLLP)