



Brüssel, den 6.2.2019
C(2019) 1029 final

Bundesnetzagentur (BNetzA)
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
Deutschland

z. Hd.
Herrn Jochen Homann
Präsident

Fax: +49 228 14 69 04

Beschluss der Kommission in der Sache DE/2019/2136: Für Massenprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellter Zugang in Deutschland – Abhilfemaßnahmen (Änderungen am Standardangebot für den Layer-2-Bitstromzugang)

Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2002/21/EG: Keine Anmerkungen

Sehr geehrter Herr Homann,

1. VERFAHREN

Am 8. Januar 2019 registrierte die Kommission eine Notifizierung der *Bundesnetzagentur (BNetzA)*¹ in Bezug auf Änderungen am Standardangebot für den Layer-2-Bitstromzugang auf dem Vorleistungsmarkt für den für Massenprodukte an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugang in Deutschland².

Die nationale Konsultation³ lief vom 21. November bis zum 5. Dezember 2018.

¹ Nach Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33), geändert durch die Richtlinie 2009/140/EG (ABl. L 337 vom 18.12.2009, S. 37) und die Verordnung (EG) Nr. 544/2009 (ABl. L 167 vom 29.6.2009, S. 12).

² Entsprechend Markt 3b der Empfehlung 2014/710/EU der Kommission vom 9. Oktober 2014 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Märkteempfehlung) (ABl. L 295 vom 11.10.2014, S. 79).

³ Nach Artikel 6 der Rahmenrichtlinie.

Am 17. Januar 2019 richtete die Kommission an die BNetzA ein Auskunftsersuchen; die Antwort darauf ging am 18. Januar 2019 ein.

2. BESCHREIBUNG DES MAßNAHMENENTWURFS

2.1. Hintergrund

Im Jahr 2010 war der Kommission die zweite Überprüfungsrunde des Marktes für den Breitbandzugang auf der Vorleistungsebene⁴ in Deutschland im Rahmen der Sache DE/2010/1116 notifiziert und von ihr geprüft worden⁵. Die Kommission äußerte sich zu verschiedenen Aspekten des Maßnahmenentwurfs, u. a. zu der Notwendigkeit, durch die Auferlegung einer kostenorientierten Vorab-Entgeltkontrolle eine wirksame Preisregulierung zu gewährleisten.

Im Jahr 2013 notifizierte die BNetzA⁶ eine Änderung der auferlegten Verpflichtung bezüglich des entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss am KVz (SLU), die es der Telekom Deutschland GmbH (DT) ermöglichte, den SLU-Zugang unter bestimmten Bedingungen zu verweigern, um dadurch der DT oder alternativen Betreibern die Einführung des VDSL-2-Vectorings am KVz zu erleichtern. Der DT wurde die Verweigerung des entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss am KVz (SLU) unter der Bedingung gestattet, dass die DT selbst oder der (geschützte) Dritte dem Zugangsnachfrager als Ersatz einen Layer-2-Bitstromzugang⁷ an einem so nah wie möglich am Kabelverzweiger (KVz) gelegenen Übergabepunkt anbot („Vectoring-I-Beschluss“)⁸.

Am 18. Mai 2015 notifizierte die BNetzA der Kommission die neueste Überprüfung (dritte Runde) des Vorleistungsmarktes für den für Massenprodukte an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugang in Deutschland⁹. Darin grenzte die BNetzA zwei getrennte relevante Produktmärkte ab: i) den Markt für den Layer-2-

⁴ Entsprechend Markt 5 der Empfehlung 2007/879/EG der Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 65).

⁵ C(2010) 6215.

⁶ Siehe Sache DE/2013/1484 (C(2013) 5382). Diese Notifizierung bezog sich auf den Markt für den auf der Vorleistungsebene an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang (Markt 3a).

⁷ Alternativ hierzu auch vorübergehend ein Angebot für einen Layer-3-Bitstromzugang.

⁸ Damals forderte die Kommission die BNetzA auf, dafür zu sorgen, dass die Merkmale des Ersatz-Bitstromangebots soweit wie möglich denen des Produkts für die physische Entbündelung entsprechen. Die Kommission wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Layer-2-Bitstromangebot grundsätzlich lokal (Zusammenschaltung vor Ort), dienstunabhängig (Unterstützung einer Vielzahl von Diensten) und ungeteilt (dedizierte Kapazität für Endkunden) sein sollte, und dass es eine hinreichende Kontrolle über die Anschlussleitung und die Teilnehmerendgeräte (CPE) ermöglichen sollte, damit Zugangsnachfrager ihre Produkte auf der Endkundenebene wirksam differenzieren können. Nur wenn ein Bitstromprodukt mit entsprechenden Merkmalen bereitgestellt wird, die Zugangsnachfragern genügend Flexibilität bieten, um ihr Angebot ausreichend von dem der DT zu differenzieren, könne das Bitstromangebot als echte Alternative zu SLU angesehen werden und eine Ausnahme von der allgemeinen Verpflichtung zur Gewährung des entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss am KVz rechtfertigen.

⁹ Siehe Sache DE/2015/1735 (C(2015) 4242).

Bitstromzugang, einschließlich Bitstromzugang mit Übergabe auf der Layer-2-Ebene, unter Einbeziehung aller xDSL-Varianten und glasfasergestützter Zugangsinfrastrukturen, aber unter Ausschluss des (kabelgestützten) HFC-Breitbandzugangs, und ii) den Markt für den Layer-3-Bitstromzugang, einschließlich Bitstromzugang mit Übergabe auf der Layer-3-Ebene, unter Einbeziehung aller xDSL-Varianten und glasfasergestützter Zugangsinfrastrukturen, und einschließlich des (kabelgestützten) HFC-Breitbandzugangs. Die BNetzA sah den Layer-2-Bitstromzugangsmarkt als nationalen Markt an und stufte den etablierten Betreiber, die DT, als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht ein. In ihrer Stellungnahme betonte die Kommission, dass die Regulierung der Vorleistungsmärkte es alternativen Betreibern ermöglichen sollte, sich wirksam am Wettbewerb auf den relevanten Endkundenmärkten zu beteiligen. Ferner forderte die Kommission die BNetzA auf, soweit wie möglich dafür zu sorgen, dass die Angemessenheit und die Wirkung von Verpflichtungen, die in den Vorleistungsmärkten für den lokal und den zentral bereitgestellten Zugang auferlegt werden sollen, zunächst gründlich analysiert und dann konsequent auferlegt werden, um dem festgestellten Marktversagen auf der Endkundenebene mit einem modifizierten „Grüne-Wiese-Ansatz“ angemessen entgegenzuwirken.

Am 18. September 2015 notifizierte die BNetzA der Kommission¹⁰ die entsprechenden Abhilfemaßnahmen zum Vorleistungsmarkt für den zentral bereitgestellten Zugang¹¹. Darin bestätigte die BNetzA¹², dass ein Layer-2-Bitstromzugangprodukt ihrer Auffassung nach zum Vorleistungsmarkt für den zentral bereitgestellten Zugang gehörte¹³. Damals forderte die Kommission die BNetzA nachdrücklich auf, ihre Marktdefinition neu zu bewerten, sobald die detaillierten technischen Parameter des Layer-2-Produkts abgeschlossen sind, und nochmals zu prüfen, ob nachfolgende Änderungen an ihren Abgrenzungen der Märkte für den lokalen und den zentralen Zugang auf Vorleistungsebene erforderlich werden können, um eine angemessene, verhältnismäßige und objektiv gerechtfertigte Zugangsregelung für die Breitbandmärkte in Deutschland zu gewährleisten. Hinsichtlich der Preiskontrollverpflichtung für die neuen Ethernet-gestützten Layer-2-Bitstromzugangprodukte war die BNetzA der Ansicht, dass eine streng kostenorientierte Entgeltkontrolle nicht erforderlich sei, um ein wettbewerbsbestimmtes Entgelt nachzubilden. Stattdessen schlug sie vor, einen Test zur Ermittlung einer Preis-Kosten-Schere für die Vorleistungsentgelte des Layer-2-Zugangsprodukts der DT durchzuführen. Die Preise für das Layer-2-Zugangsprodukt hätten von der BNetzA vorab, d. h. vor der Einführung des Produkts, genehmigt werden müssen. Diesbezüglich forderte die Kommission die BNetzA auf, in ihrer endgültigen Maßnahme besser zu begründen, warum sie der

¹⁰ Siehe Sache DE/2015/1781 (C(2015) 7306).

¹¹ Verpflichtungen in Bezug auf i) die Gewährung des Zugangs, einschließlich des Layer-2-Bitstromzugangs an 899 BNGs, ii) Nichtdiskriminierung (Gleichwertigkeit des Outputs), iii) die Veröffentlichung eines Standardangebots und iv) eine Preiskontrollverpflichtung, vor allem eine Missbrauchsprüfung, nachträglich für Layer-3-Bitstromzugang und vorab für den Layer-2-Bitstromzugang.

¹² Wie schon in der Sache DE/2015/1735 oben vorgeschlagen.

¹³ Zusammenfassend kam die BNetzA damals zu dem Schluss, dass dieses Layer-2-Zugangsprodukt die Kriterien der Märkteempfehlung der Kommission nicht erfüllte, die allerdings sämtlich erfüllt sein müssten, wenn ein virtuelles Zugangsprodukt in den Vorleistungsmarkt für den lokal bereitgestellten Zugang aufgenommen werden soll.

Ansicht war, dass die auf dem Vorleistungsmarkt für den zentral bereitgestellten Zugang auf Layer-2-Ebene bestehenden wettbewerbssichernden Maßnahmen ausreichen, um die von der BNetzA angestrebte Preisflexibilität zu gewährleisten.

Am 20. Juni 2016 notifizierte die BNetzA einen weiteren Maßnahmenentwurf¹⁴ („Vectoring II“) mit Änderungen an den für den lokal bereitgestellten Zugang auferlegten Verpflichtungen, die bezweckten, die Einführung des VDSL2-Vectorings in den Nahbereichen eines lokalen Hauptverteilers in Deutschland zuzulassen. Obwohl sich dieser Maßnahmenentwurf formal auf den Vorleistungsmarkt für den lokal bereitgestellten Zugang bezog, erklärte die BNetzA darin erneut, dass das alternative virtuelle Zugangsprodukt, das für den Verlust des physischen Zugangs (VDSL-LLU) habe angeboten werden müssen, entweder als ein virtuell entbundelter Zugang am Kabelverzweiger (KVz-VULA) oder als Layer-2-Zugangsprodukt am BNG bereitgestellt werden müsse. Hinsichtlich des BNG-Layer-2-Zugangsprodukts war die BNetzA zwar nach wie vor der Meinung, dass Letzteres gegenwärtig dem Vorleistungsmarkt für den zentral bereitgestellten Zugang zuzuordnen sei, vertrat aber die Ansicht, dass die Merkmale des BNG-Layer-2-Zugangsprodukts so weit wie möglich denen eines VULA-Produkts entsprechen könnten, wie sie in den Erläuterungen der Kommission zur Märkteempfehlung aufgeführt seien, und dieses Produkt somit durchaus als Ersatz für die physische Entbündelung gelten könne.

Am 19. Juli 2016 nahm die Kommission zu den Vorschlägen der BNetzA Stellung¹⁵ und hob die große Bedeutung des Layer-2-Bitstromzugangsprodukts an den BNG als sehr wichtigen Ersatz für den Verlust des physischen Zugangs zum entbündelten VDSL-Teilnehmeranschluss infolge der Vectoring-Einführung hervor. Die Kommission unterstrich u. a., dass das Layer-2-Bitstromzugangsprodukt – zumindest wenn es als Ersatz für den Wegfall der physischen Entbündelung infolge der Vectoring-Einführung dient – sowohl im Hinblick auf seine technischen Merkmale als auch die Preisgestaltung einen funktionalen Ersatz für den physisch entbündelten Zugang zum VDSL-Teilnehmeranschluss darstellen sollte.

Am 18. November 2016 notifizierte die BNetzA¹⁶ Vorschläge zur genauen Preisgestaltung für das Layer-2-Bitstromzugangsprodukt in Umsetzung des der Kommission im Rahmen der Sachen DE/2015/1781 und DE/2016/1876 notifizierten Ansatzes. Zusammenfassend schlug die BNetzA vor, die monatlichen Standard-Überlassungsentgelte für das Layer-2-Bitstromzugangsprodukt in den Varianten ADSL, VDSL 16/25/50 und VDSL 100¹⁷ sowie die ermäßigten Entgelte nach dem sogenannten Kontingentmodell¹⁸ sowohl bundesweit als auch regional festzusetzen. Die Kommission stellte damals mehrere Komponenten des Maßnahmenentwurfs der BNetzA in Frage, darunter den Rückgriff auf die weniger strenge Kostenrechnung einer Missbrauchsprüfung und die Hinzufügung eines Erheblichkeitszuschlags von

¹⁴ Siehe Sache DE/2016/1876 (C(2016) 4834).

¹⁵ Sache DE/2016/1954 (C(2016) 8896).

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Siehe auch die Abschnitte 2.2.2 und 2.2.3.

¹⁸ Eine ausführliche Beschreibung des Kontingentmodells findet sich auch in der Sache DE/2012/1350 (C(2012) 5689); für weitere Einzelheiten zum vorliegenden Vorschlag siehe auch Abschnitt 2.2.3.

15 % zu den LRIC+-Kosten bei der Ermittlung der Schwelle für eine missbräuchliche Entgelthöhe.

Am 31. Januar 2018 notifizierte die BNetzA¹⁹ ihre Vorschläge für die genaue Preisgestaltung der verschiedenen Layer-2-Bitstromzugangsprodukte in Umsetzung des der Kommission im Rahmen der Sachen DE/2015/1781 und DE/2016/1876 notifizierten Ansatzes und der Bestimmungen der Regulierungsverfügung der BNetzA vom 29. Oktober 2015²⁰. Die BNetzA schlug u. a. vor, die monatlichen Standard-Überlassungsentgelte für das Layer-2-Bitstromzugangsprodukt in den Varianten ADSL, VDSL 16/25/50 und VDSL 100 sowie die ermäßigten Entgelte nach dem sogenannten Kontingentmodell²¹ sowohl bundesweit als auch regional festzusetzen. Außerdem schlug die BNetzA auch Entgelte für den Layer-2-Bitstromzugangstransport in vier Qualitätsklassen, einmalige Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte sowie Entstörungsentgelte vor²².

Am 6. November 2018 notifizierte die BNetzA²³ die Entgelte für die neuen Layer-2-BSA-Varianten VDSL 175 und VDSL 250. Im Einklang mit ihren vorherigen Notifizierungen²⁴ schlug die BNetzA vor, keine strikte kostenorientierte Entgeltkontrolle anzuwenden, sondern vorab eine Missbrauchsprüfung (mit einem Preis-Kosten-Scheren-Test) durchzuführen, um ein wettbewerbsbestimmtes Entgelt nachzubilden²⁵. Analog zu ihrem Vorschlag für die VDSL-Varianten mit der niedrigeren Bandbreite²⁶ schlug die BNetzA vor, die monatlichen Überlassungsentgelte (sowohl für das Standard- als auch das Kontingentmodell) bis zum 31. März 2021 anzuwenden²⁷, während die Gebühr für die Nachrüstung (mit Portwechsel) bis zum 30. November 2019 Anwendung finden sollte.

Wie in den vorherigen Fällen stellte die Kommission sowohl in der Sache DE/2018/2055 als auch in der Sache DE/2018/2126 die von der BNetzA getroffene

¹⁹ Sache DE/2018/2055 (C(2018) 1373).

²⁰ Dies wurde der Kommission unter dem Aktenzeichen DE/2015/1781 notifiziert.

²¹ Das sog. Kontingentmodell sieht ein gemeinsames Kontingent für den IP-gestützten Layer-3-Bitstromzugang und Layer-2-Bitstromzugang vor.

²² Diese Entgelte sollten rückwirkend ab dem 1. Dezember 2017 bis zum 30. November 2019 Anwendung finden. Ausgenommen hiervon waren die monatlichen Überlassungsentgelte für den Layer-2-Bitstromzugang xDSL (sowohl nach dem Standard- als auch dem Kontingentmodell) und für den Layer-2-Bitstromzugangstransport, die bis zum 31. März 2021 gelten sollen.

²³ Sache DE/2018/2126 (C(2018) 8562).

²⁴ Insbesondere in der Sache DE/2015/1781, doch auch in den Sachen DE/2016/1876, DE/2016/1954 und DE/2018/2055.

²⁵ Die BNetzA schlug vor, das monatliche Standard-Überlassungsentgelt für die beiden Layer-2-Bitstromzugangsprodukte VDSL 175 und VDSL 250 auf 23,37 EUR und das monatliche Überlassungsentgelt nach dem Kontingentmodell auf 18,57 EUR festzusetzen. Darüber hinaus schlug die BNetzA vor, der DT eine Gebühr von 26,69 EUR für eine Nachrüstung, die einen Portwechsel erfordert, zu genehmigen.

²⁶ Siehe Sache DE/2018/2055.

²⁷ Die BNetzA rechtfertigt die relativ lange Geltungsdauer dieser Entgelte mit der notwendigen Planungssicherheit sowohl für die DT als auch für die Zugangsnachfrager – insbesondere derjenigen, die sich am Kontingentmodell beteiligen.

Wahl der weniger strengen Kostenrechnung einer Missbrauchsprüfung in Frage und kritisierte die Höhe des Zuschlags (15 %) zu den LRIC+-Kosten.

2.2. Aktuell vorliegender Vorschlag

Der notifizierte Maßnahmenentwurf bezieht sich auf Änderungen am Standardangebot der DT für den Bitstrom-Zugang mit Übergabe auf der Layer-2-Ebene, mit denen zwei neue Vectoring-Varianten (VDSL 175 und VDSL 250) darin aufgenommen werden sollen. Mit diesen sogenannten „Super-Vectoring“-Varianten können höhere Datenraten als mit dem „Standard-Vectoring“ (VDSL 50 und VDSL 100)²⁸ erreicht werden. Sie unterliegen den regulierten Entgelten, die der Kommission im Rahmen der oben genannten Sache DE/2018/2126 notifiziert und von ihr geprüft wurden.

In ihrer Antwort auf das Auskunftersuchen verweist die BNetzA darauf, dass die DT ihren Vorleistungs- und Endkunden die Super-Vectoring-Technik bereits seit August 2018 anbietet²⁹. Zu diesem Zeitpunkt begannen Wettbewerber der DT ebenfalls Angebote für Super-Vectoring-Dienste auf dem Endkundenmarkt einzuführen, und zwar entweder aufgrund von Wiederverkaufsdiensten oder eines Bitstromzugangs unter vorläufigen Bedingungen (bis zum endgültigen Erlass des hier geprüften Maßnahmenentwurfs).

Der notifizierte Maßnahmenentwurf betrifft lediglich die Erweiterung des bestehenden Standardangebots der DT um zwei zusätzliche Bitstrom-Varianten, die eine Datenübertragung mit höheren Datenraten im Vergleich zum derzeitigen Angebot ermöglichen. Daher werden die Zugangsnachfrager von höherwertigen Produkten profitieren.

3. KEINE ANMERKUNGEN

Die Kommission hat die Notifizierung und die von der BNetzA übermittelten zusätzlichen Informationen geprüft und hat dazu keine Anmerkungen³⁰.

Gemäß Artikel 7 Absatz 7 der Rahmenrichtlinie kann die BNetzA den Maßnahmenentwurf annehmen und muss ihn in diesem Fall der Kommission übermitteln.

²⁸ Nach der Darlegung der BNetzA in der Antwort auf das Auskunftersuchen liegt die Mindestsynchronisierungsrate für VDSL 175 bei 105 Mbit/s abwärts und 20 Mbit/s aufwärts und bei VDSL 250 bei 175 Mbit/s abwärts und 20 Mbit/s aufwärts. Bei einer vorübergehenden Störung ist auch eine Synchronisierung mit niedrigeren Datenraten möglich.

²⁹ Nach Auskunft der BNetzA darf jeder LLU-Zugangsnachfrager, der zur Vectoring-Einführung am Kabelverzweiger (KVz)/Hauptverteiler (HVt) berechtigt ist, auch Super-Vectoring einführen.

³⁰ Nach Artikel 7 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie.

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

Gemäß Nummer 15 der Empfehlung 2008/850/EG³¹ wird die Kommission dieses Schreiben auf ihrer Website veröffentlichen. Sie betrachtet die hierin enthaltenen Informationen nicht als vertraulich. Sie können der Kommission³² binnen drei Arbeitstagen nach Eingang dieses Schreibens mitteilen, ob Sie der Auffassung sind, dass dieses Dokument nach den Rechtsvorschriften der EU und der Mitgliedstaaten über das Geschäftsgeheimnis vertrauliche Informationen enthält, die vor der Veröffentlichung³³ gelöscht werden sollten. Bitte geben Sie dabei auch an, warum es sich um Geschäftsgeheimnisse handelt.

Mit freundlichen Grüßen



Für die Kommission
Roberto Viola
Generaldirektor

³¹ Empfehlung 2008/850/EG der Kommission vom 15. Oktober 2008 zu den Notifizierungen, Fristen und Anhörungen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 301 vom 12.11.2008, S. 23).

³² Bitte übermitteln Sie Ihren Antrag entweder per E-Mail an CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu oder per Fax an +32 229-88782.

³³ Die Kommission kann die Öffentlichkeit über das Ergebnis ihrer Prüfung bereits vor Ablauf dieser Dreitagesfrist informieren.