



## **Stellungnahme**

zum Weißbuch der EU-Kommission „Wie kann der Bedarf an digitaler Infrastruktur in Europa gedeckt werden?“

COM(2024) 81 final

Berlin, 30. Juni 2024

## **Contribution to the White paper How to master Europe's digital infrastructure needs?**

## Vorbemerkung

Der BUGLAS (Bundesverband Glasfaseranschluss) vertritt seit 2009 die Interessen der Unternehmen, die in Deutschland mindestens bis in die Gebäude reichende Glasfasernetze (Fiber to the Building/Home, FTTB/H) errichten und betreiben. Die über 170 Mitgliedsunternehmen des Verbands versorgen hierzulande über 70 % aller Glasfaserkunden (FttB/H).

Digitale Märkte werden die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit der EU erheblich beeinflussen. Entscheidend dafür sind eine leistungsstarke digitale Infrastruktur, welche die Vorteile des schnellen Internets und die daraus ergebenden Möglichkeiten in allen Gebieten der EU ermöglicht. In ihrem Weißbuch zu digitalen Märkten erkennt die EU-Kommission die Wichtigkeit und den akuten Handlungsbedarf an, damit Europa auch in Zukunft eine der führenden Wirtschaftsmächte der Welt bleibt.

Basis einer solchen zukunftsfähigen Wirtschaft ist eine moderne und leistungsstarke Infrastruktur. Ohne den Tiefbauer, welcher Erdkabel verlegt und die Technikerin, welche einen Funkmast anschließt, sind Technologien wie Cloud-Computing und IoT nicht möglich. Zu lange wurde der Infrastrukturausbau vernachlässigt, was zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen führenden Wirtschaftsnationen geführt hat. Die flächendeckende, schnelle Migration von Kupfer- auf Glasleitungen ist ein essenzieller Baustein für die Netze von morgen.

Hier Bedarf es klarer Regeln, da eine schnelle Migration nicht im Interesse der marktmächtigen Unternehmen liegt, welche die Kupfernetze besitzen. Zudem kann eine ungerechtfertigte Reduzierung der SMP-Regulierung dazu führen, dass lukrative Gebiete doppelt ausgebaut werden, während andere Gebiete nicht an das Netz der Zukunft angeschlossen werden. Hier bedarf es einer differenzierten Betrachtung von dicht besiedelten und ländlichen Gebieten. In Städten hat der Infrastrukturwettbewerb in der Regel keine negativen Auswirkungen für Endverbraucher. Auf dem Land kann der Doppelausbau attraktiver Gebiete dazu führen, dass nur ein Teil eigenwirtschaftlich, wenn überhaupt versorgt wird. Eine solche gesamtwirtschaftliche Fehlallokation von Ressourcen kann den Bedarf für öffentliche Förderungen erhöhen, um die bisher nicht erschlossenen Gebiete anzuschließen.

Die Marktliberalisierung der letzten zwei Jahrzehnte hat gezeigt, dass ein erhöhter Wettbewerb zu besseren Leistungen und geringeren Preisen für Verbraucher führt. Gerade ein Vergleich mit den USA zeigt, dass ein großer, vollständig integrierter Binnenmarkt nicht automatisch zum besten Ergebnis für Konsumenten neigt. Vielmehr tendiert ein solcher Markt zu einer starken Konzentration und kann zu einem Oligopol führen. Weniger Anbieter bedeutet weniger Wettbewerb und somit weniger Preisdruck. Zudem hat ein marktbeherrschendes Unternehmen weniger Investitionsanreize, da kaum neue Kunden zu gewinnen sind. Insgesamt kann demzufolge eine Harmonisierung der Märkte auch zum gegenteiligen Effekt führen. Hier gilt es die Vielfalt der EU zu mehr Wettbewerb zu nutzen.

Nach den zwei Jahrzehnten Liberalisierung hatte der Telekommunikationsmarkt Zeit sich zu entwickeln. Ein schrittweiser Wechsel von einem Fokus auf ex ante zu einem Fokus auf ex post Regulierung ist möglich. Um dies erfolgreich zu gestalten, ist es jedoch enorm wichtig, dass Regulierungsbehörden schnell und entschlossen handeln. Kleine und mittlere Unternehmen haben sonst das Nachsehen und könnten von den ehemaligen Monopolisten aus dem Markt verdrängt werden. Eine erneute Konzentration der Telekommunikationsmärkte ist weder unter Wettbewerbs-

gesichtspunkten wie Preis- und Innovationsdruck und demnach noch aus Verbrauchersicht wünschenswert.

Gerade die Diversität/Heterogenität der europäischen Märkte ist auch eine Stärke, da sie mehr Wettbewerb und Vielfalt ermöglicht. Eine Mindestharmonisierung der Services für Endverbraucher ist begrüßenswert. Dies bedeutet jedoch nicht automatisch die Notwendigkeit für wenige, große Anbieter. Lokale und regionale Unternehmen kennen die lokalen Gegebenheiten und schaffen einen Großteil des Infrastrukturausbaus in der Fläche.

Um die digitale Dekade umzusetzen, bedarf es der politischen Anerkennung der Wichtigkeit des Themas. Kooperation auf europäischer Ebene sind wichtig, um Services für Konsumenten in der EU zu harmonisieren, hierbei ist es jedoch wichtig die Unterschiede der nationalen Märkte zu berücksichtigen.

Der BUGLAS erkennt an, dass es wichtig ist, perspektivisch und planerisch bei einer etwaigen Überarbeitung des Rechtsrahmens für digitale Infrastrukturen vorzugehen. Indes scheint der gewählte Zeitpunkt Ende Februar 2024 nicht sinnvoll gewählt. Verfasst hat das Weißbuch die scheidende EU-Kommission. Im Juni 2024 fanden die Wahlen für EU-Parlament statt und die Kommission wird nun teilweise neu besetzt. Hinzu kommt, dass Ende des Jahres 2024 der Bericht über die Anwendung des Europäischen Kodexes für Elektronische Kommunikation (EECC) veröffentlicht werden soll. Insbesondere letzterer sollte und dürfte darüber Aufschluss geben, inwieweit eine Änderung am Rechtsrahmen bzgl. einer Reduzierung der Ex-Ante-SMP-Regulierung, einer Regionalisierung der Märkte und symmetrischer Regulierung überhaupt angezeigt ist. Der BUGLAS hat daran erhebliche Zweifel. Der Anwendungsbericht kann auch zeigen, dass eine angemessene Anwendung der bestehenden Regelungen einer Überregulierung entgegenwirkt. Die Reduzierung der Ex-Ante-SMP-Regulierung, eine Regionalisierung der Märkte und symmetrische Regulierung bergen als Maßnahmen jeweils für sich das Risiko Wettbewerbern der „Incumbents“ zu schaden. Dies gilt erst recht bei einem potentiellen Zusammenwirken dieser Maßnahmen.

Der BUGLAS begrüßt in diesem Sinne die Stellungnahme des deutschen Bundesrats, die Haltung der Bundesnetz-agentur als unabhängige Regulierungsbehörde (mündlich vorgetragen am 16.04.2024 bei der Anhörung des BMDV in Berlin) und die Einschätzung der deutschen Monopolkommission (mündlich vorgetragen bei der Petersberger Regulierungskonferenz am 29.05.2024). Der BUGLAS teilt die Bedenken in der Stellungnahme der deutschen Bundes-regierung.

Wir verweisen zudem auf den Bericht der EU-Kommission “Protecting competition in a changing world - Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years” vom 24.06.2024. Nach Auffassung des BUGLAS sprechen die dort gefundenen Ergebnisse gegen eine künstlich geschaffene Marktkonzentration.

## **Zu den einzelnen Kapiteln und Szenarien nehmen wir wie folgt Stellung:**

### Zu 2.3.3 – Fehlen eines Binnenmarktes:

Aus gutem Grund sehen viele Rechtsakte der EU den Ansatz einer Mindestharmonisierung vor. In den verschiedenen Mitgliedsstaaten bestehen teilweise sehr unterschiedliche Lebens- und Einkommensverhältnisse der Bürger. Auch die Art der Nachfrage differiert. Aus Sicht des BUGLAS bedarf es geeigneter und angemessener Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Telekom-

munikationsbinnenmarktes; nicht aber einer Regulierung mit stark überhöhtem Detaillierungsgrad und daraus folgender Überkomplexität, die Ungleiches gleich behandelt.

Der BUGLAS widerspricht der unterkomplexen Feststellung, dass es „für Investitionen in die Netze der Zukunft einer erforderlichen Größe“ von Netzbetreibern bedarf. Hierfür gibt es keinerlei Belege. Vielmehr waren es gerade die lokalen und regionalen Netzbetreiber, die mit dem intensiven und kostenträchtigen Ausbau einer Glasfaserinfrastruktur begonnen haben, so dass nun viele – insbesondere ländliche – Kommunen mit dieser Infrastruktur versorgt sind. Die EU-Kommission sollte daher keine Vorfestlegungen treffen, welche Unternehmen bzw. welche Mindestgröße hinsichtlich konkreter Unternehmen „gute“ Wettbewerber darstellen. Vielmehr ist sie Hüterin des Wettbewerbs und soll gute Rahmenbedingungen für alle Unternehmen fördern.

Mitnichten ist die Schaffung eines Rechtsrahmens europäische Unternehmen im Sinne von Champions als eine Art Gegengewicht gegenüber Alphabet (Google und YouTube), Amazon, Apple, Meta und Microsoft erstrebenswert. Die EU hat den Digital Services Act und den Digital Markets Act unter anderem geschaffen, um einer zu großen Marktkonzentration entgegenzutreten. Die Verringerung der Wettbewerbsintensität senkt den Preisdruck und reduziert die Innovationsbereitschaft. Letztlich würde somit auch gegen Verbraucherinteressen verstoßen. Hinsichtlich der vorgenannten Unternehmen stößt das derzeitige Kartellrecht mit seinen Instrumenten und Methoden an immer mehr Grenzen, etwa die klassischen Methoden zur sachlichen Marktabgrenzung und zur Bestimmung von Markt bei tatsächlicher Ausweichmöglichkeit der Nutzer, die in Teilen faktisch quasi ungenutzt bleibt.

Darüber hinaus hat die EU-Kommission gegen alle vorgenannten Unternehmen Untersuchungen wegen diverser Vorwürfe eingeleitet, sei es steuerrechtlicher, wettbewerbsrechtlicher oder sonstiger Art. Diese Vorwürfe stehen in einem engen Kontext zur jeweiligen Marktmacht dieser Unternehmen.

Das Weißbuch enthält die Infrastrukturabgabe (fair share Debatte) nicht. Dafür wird Südkorea als gutes Beispiel für höhere Umsätze in der TK-Branche angeführt. Dort gilt eine solche Abgabe, und mindestens ein Streaming-Anbieter hat sich deshalb vom Markt zurückgezogen. Es gibt weitere Hinweise, dass die EU-Kommission, obschon der Ergebnisse der Konsultation zu so einer Abgabe nicht endgültig davon absieht.

Grundsätzlich ist der BUGLAS der Auffassung, dass zusätzliche Einnahmequellen für Netzbetreiber interessant erscheinen und zu prüfen sind. Nach Prüfung möglicher Modelle stellt BUGLAS aus mehreren Gründen fest, dass eine Infrastrukturabgabe keine sinnvolle Einnahmequellen für unsere Mitglieder darstellt.

Der BUGLAS vertritt viele KMU mit kommunalem Hintergrund. Deren Verhandlungsmacht gegen über den großen Inhaltenanbietern (CAPS) ist sehr begrenzt. Dagegen ist die Verhandlungsmacht der Incumbents im TK-Sektor relativ groß. Somit dürfte eine Infrastrukturabgabe zur Re-Manifestierung der Marktmacht im TK-Sektor führen. Darüber hinaus könnte ein solche Abgabe einen Anreiz zum Überbau von Glasfasernetzen alternativer Betreiber durch den Incumbent geben. Denn letzterer hat je höhere Einnahmen über die Infrastrukturabgabe, je mehr er über eigenes Netz verfügt.

## Zu 2.4.1 - Vertrauenswürdigkeit:

BUGLAS hält es nicht für sinnvoll, geopolitische Erwägungen mit der Sicherheitsdebatte in Telekommunikationsnetzen und -diensten zu vermengen. Ohne Vertrauen in die Integrität und in die

Einhaltung des Datenschutzes schließen Telekommunikationsunternehmen keine Verträge über Netzwerkkomponenten mit Lieferanten ab.

Unbestritten ist, dass die Vermeidung von Abhängigkeiten im Hinblick auf Lieferanten einen zentralen Aspekt in der Unternehmensplanung und -strategie darstellt. Dies erfolgt seitens der Unternehmen zu mehreren Zwecken: Aufrechterhaltung des Netz- und Dienstebetriebs, Gewährleistung der IT-Sicherheit sowie finanzieller Resilienz und entsprechender Planungssicherheit.

Ein staatlicher Eingriff, der die Auswahl an Lieferanten einschränkt, muss gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Jedenfalls reduziert ein solcher Eingriff die Auswahl an Lieferanten, was hinsichtlich der Innovationsbereitschaft von Herstellern und des Preisdrucks negativ für die Telekommunikationsunternehmen auswirken dürfte.

Schließlich weisen wir darauf hin, dass die EU-Kommission an die europäischen Verträge und die EU-Grundrechte-Charta gebunden ist; ohne Vorliegen nachweisbarer, rechtfertigender Tatsachen ist sie gehalten, Lieferanten gleich zu behandeln.

### Zu 3.2.1 – Ziele:

Die Nachhaltigkeit ist für den BUGLAS und seine Mitgliedsunternehmen ein wichtiges Thema, sowohl aus eigener Verantwortung für die Umwelt und Ressourcen als auch Hinblick auf Kosteneinsparpotentiale. Wir stehen für den Ftt/H-Ausbau, der im Vergleich zu Kupfernetzen und Docsis-Netzen energiesparender ist. Zudem können Glasfasernetze sektorübergreifend zur Reduzierung von Emissionen und des Energieverbrauchs, etwa bzgl. intelligenter Steuerung, eingesetzt werden.

Fraglich ist, ob eine weitere Dimension im Sinne eines Ziels eines novellierten TK-Rechtsrahmens dafür notwendig, vor allem dafür hilfreich ist. Eine Erforderlichkeit sieht BUGLAS nicht. Denn in einer Vielzahl von staatlichen Entscheidungen ist der Natur- und Umweltschutz im Rahmen der Abwägung miteinzubeziehen, bspw. Baugenehmigungen, Genehmigungen im Bereich Natur- und Umweltschutzrecht und dem Wasserrecht. So käme es in vielen staatlichen Entscheidungen zur doppelten Berücksichtigung, mithin zur Überregulierung.

Ob die Einführung eines Ziels hilfreich wäre, ist ebenfalls fraglich. Im EECC sind aus guten Gründen diverse Ziele angestrebt. Die meisten davon stehen in einem Spannungsverhältnis, dass es angemessen auszugleichen gilt. Das Hinzufügen eines weiteren Ziels dürfte die Verfahren weiter komplizieren und länger dauern lassen. An zu langen Entscheidungsdauern von Verfahren übt die EU-Kommission im Weißbuch jedoch selbst Kritik.

Der konkrete Umfang und Bedeutung der Dimensionen „industrielle Wettbewerbsfähigkeit“ und „wirtschaftliche Sicherheit“ im Sinne von zusätzlichen Zielen kann seitens des BUGLAS nur erahnt werden, da im Weißbuch konkretisierende Ausführungen hierzu fehlen.

Abzulehnen ist jedenfalls, dass darunter protektionistische Maßnahmen subsumiert werden können. Des Weiteren gilt wie hinsichtlich der Nachhaltigkeit, dass ein Überladen durch weder Regulierungsziele weder notwendig noch hilfreich ist.

## Zu 3.2.2 - Anwendungsbereich:

Der BUGLAS erachtet es als sinnvoll, dass zwischen den OTT einerseits und andererseits ISP und Anbietern von nummerngebundenen Diensten ein Level playing field hergestellt wird, wo es sachlich gerechtfertigt und angemessen ist, bspw. bei der Finanzierung des Universaldienstes. Zur Angemessenheit können dabei Schwellenwerte und Bagatellgrenzen beitragen.

## Zu 3.2.5. – Funkfrequenzen:

BUGLAS hält es für dringend erforderlich, dass bei einer etwaigen Neugestaltung der Frequenzvergabe die Bedingungen für den Markteintritt von Mobilfunknetzbetreibern und solchen, die es virtuell betreiben, verbessert werden; jedenfalls dürfen die Bedingungen nicht verschlechtert werden. Bereits jetzt bestehen Hindernisse für einen wirksamen Wettbewerb. So gibt es in Deutschland seit 2019 keine Dienste-Anbieterspflichtung mehr. Darüber hinaus sind Schwierigkeiten eines Unternehmens zu bemerken, dass als vierter Mobilfunknetzbetreiber in Deutschland seine Tätigkeit aufgenommen hat.

Der BUGLAS würde es sehr begrüßen, wenn sich die EU-Kommission im Rahmen der Verhandlungen der CEPT bzgl. WiFi 6 für eine alleinige Nutzung des oberen 6 GHz-Bandes im Rahmen des Möglichen einsetzte. Ohne die Zuweisung können Endnutzer mit ihren via WLAN angebotenen Geräten die Gigabitgeschwindigkeiten über deren Ftt/H-Anschlüsse nicht nutzen.

## Zu 3.2.6 – Abschaltung der Kupferkabelnetze:

Der BUGLAS begrüßt und unterstützt das politische Ziel der Abschaltung der Kupferkabelnetze bis 2030. Die Mitgliedsunternehmen bauen Ftt/H-Netze und haben sich dem Ausbau dieser zukunftsfesten Netztechnik verschrieben. Hinsichtlich einer Abschaltung bedarf es objektiver und transparenter Kriterien und einen ausreichend langen Planungshorizont. Überdies sollten die Endnutzer bei der Migration positiv mitgenommen werden, indem ihnen die Vorteile von Glasfaseranschlüssen erklärt werden, gerne von unabhängiger Stelle in neutraler Weise. Zwangsabschaltungen von Kupferkabelnetzen sollten eine ultima ratio sein.

## Zu 3.2.7 – Zugangsregelungen in einer vollständigen Glasfaserumgebung

Wie bereits in der Vorbemerkung ausführlich dargelegt, hält es der BUGLAS nicht ansatzweise erstrebenwert, das „Entstehen europaweiter Betreiber“ zu begünstigen.

Vor diesem Hintergrund sehen wir europaweite Abhilfemaßnahmen nur im Ausnahmefall als geeignetes, erforderliches und verhältnismäßiges Mittel. Zu dem Verweis in Fußnote 85 im Weißbuch auf eine Verordnung [COM(2013) 627 final], anstatt derer später der EECC von EU-Kommission, Europäischem Parlament und Rat der EU ausgehandelt und beschlossen wurde, fehlen nach unserer Auffassung die Angabe von Gründen, warum man sich damals nicht auf eine Verordnung einigen konnte und eine kritische Auseinandersetzung über das etwaige bzw. wahrscheinliche Fortbestehen dieser Gründe.



Die in Art. 63ff. EECC geregelten Maßnahmen der Ex-Ante-SMP-Regulierung können nur angewandt werden, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen. Zudem hat der EECC u. a. mit Art. 76 EECC eine Anreizregelung für Investitionen vorgesehen und gleichzeitiger Reduzierung der Ex-Ante-SMP-Regulierung. Auch konkret hierauf bezogen ist der für Ende 2024 vorgesehene Anwendungsbericht zum EECC eine wichtige Erkenntnisquelle, die zwingend einzubeziehen ist.

Die Ex-Ante-SMP-Regulierung ist ein staatlicher Eingriff, der im Wesentlichen auf Grund beträchtlicher Marktmacht gerechtfertigt ist. Eine sektorspezifische, symmetrische Regulierung ist hingegen nur im absoluten Ausnahmefall in Betracht zu ziehen. Deshalb ist auch die Anwendung des Art. 61 Abs. 3 EECC nur unter sehr restriktiven Bedingungen zulässig.

### Zu 3.2.8 – Universaldienst und Erschwinglichkeit digitaler Infrastrukturen:

Der BUGLAS befürwortet eine Beteiligung der OTT an den Kosten des Universaldienstes. Im Hinblick auf die Angemessenheit können hier Schwellenwerte, bspw. bzgl. der Nutzerzahler, als sinnvolle Schranken angesehen werden. Der Universaldienst ist die Sicherstellung sozialer und wirtschaftlicher Teilhabe. Entsprechend muss er so gestaltet sein, dass für diese Teilhabe notwendige Dienste funktionieren. Die Erbringung ist technologie-neutral.

### Zu 3.2.10 Zusammenfassung möglicher Szenarien:

#### Zu Szenario 4:

Der BUGLAS pflichtet der EU-Kommission bei, dass vor einer „Reform des derzeitigen Rechtsrahmens im Hinblick auf die wirtschaftlichen Aspekte auf alle Akteure angemessen bewertet und umfassend mit allen Interessenträgern erörtert werden“ müssen. Dazu soll die EU-Kommission alle Erkenntnisquellen nutzen, insbesondere den kommenden Anwendungsbericht zum EEECC.

Die Erweiterung der Ziele im TK-Rechtsrahmen um -Nachhaltigkeit-, -industrielle Wettbewerbsfähigkeit- sowie -wirtschaftliche Sicherheit- halten wir aus den oben dargelegten Gründen nicht für sinnvoll.

Der Anwendungsbereich des TK-Rechtsrahmens sollte weitestgehend auf OTT erweitert, wenn es sachgerecht und in angemessener Weise erfolgt.

#### Zu Szenario 5:

Wir halten Maßnahmen zur Beschleunigung der Abschaltung der Kupferkabelnetze grundsätzlich für sehr sinnvoll. Die Bedingungen müssen angemessen sein und auf objektiven sowie transparenten Kriterien beruhen und es muss ein ausreichender, feststehender Planungshorizont vorgegeben sein.

Die Endnutzer sollen dazu in sinnvoller Weise aufgeklärt werden und für digitale Infrastrukturen, unter anderem in Form von Glasfasernetzen begeistert werden.

Eine Änderung der Zugangsregelungen, insbesondere hinsichtlich der angedachten Reduzierung der Ex-Ante-SMP-Regulierung und der Zunahme symmetrischer Regulierung sollte nur in Betracht gezogen werden, wenn dies tatsächlich gerechtfertigt ist. Bzgl. der symmetrischen kann es sich nur um Ausnahmefälle handeln.

Zu Szenario 6:

Veränderungen hinsichtlich der Funkfrequenzverwaltung dürfen auf keinen Fall den Marktzutritt von MNO oder MNVO erschweren.

Zu Szenario 7:

Der BUGLAS unterstützt die EU-Kommission gerne bei Erwägungen, welche „die Ökologisierung digitaler Netze durch die Förderung der rechtzeitigen Abschaltung der Kupferkabelnetze und des Übergangs zu einer vollständigen Glasfasernumgebung sowie einer effizienteren Ausnutzung der Netze (Codecs) im gesamten Gebiet der Union“ erleichtern.

## **Fazit:**

Der BUGLAS widerspricht der Schaffung von Rahmenbedingungen für eine Oligopolisierung im TK-Markt als ein Gegengewicht zu US-amerikanischen BigTech-Unternehmen aufs Schärfste. Ein solches Vorgehen bestraft ohne Not und Nutzen die lokalen und regionalen Netzbetreiber, die sich weit früher als die an ihren alten Netztechnologien (Kupfer, Coax) festhaltenden Konzernen trotz des hart umkämpften Wettbewerbs dem Ausbau der Glasfasernetze verschrieben haben. Dies verfolgt aus Sicht des BUGLAS keine erstrebenswerten Ziele, vielmehr führt es zu weniger Wettbewerb, weniger Innovationen, höheren Preisen. Sollte eine Oligopolisierung trotz dessen weiter angestrebt werden, wird sich die EU-Kommission die Frage gefallen lassen müssen: Wie werde ich die Geister, die ich rief nun wieder los?

Wir würden uns über eine Berücksichtigung der von uns angesprochenen Punkte sehr freuen und stehen Ihnen für Rückfragen und einen weiteren Austausch jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Dieses Dokument enthält keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

Wolfgang Heer

Nicolas Goß

Geschäftsführung

Recht & Regulierung

## **Über den BUGLAS**

Der BUGLAS vertritt mehr als 170 Unternehmen, die in Deutschland den Ausbau von Glasfasernetzen (Fiber to the Building/Home, FttB/H) vorantreiben. Dazu zählen ausbauende Unternehmen, Netzbetreiber und Ausrüster. Unsere Mitgliedsunternehmen versorgen über 70



Prozent aller Glasfaserkunden in Deutschland mit nachhaltiger digitaler Infrastruktur. Der BUGLAS setzt sich für einen flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen ein und spricht sich für investitionsfreundliche Rahmenbedingungen aus, in denen FttB/H-Geschäftsmodelle erfolgreich realisiert werden können.

**ENGLISH VERSION BELOW**

# Contribution to the White paper How to master Europe's digital infrastructure needs?

## Preliminary remarks

Since 2009, BUGLAS (Bundesverband Glasfaseranschluss) has represented the interests of companies that construct and operate fibre optic networks (Fibre to the Building/Home, FTTB/H) that extend at least as far as buildings in Germany. The 170 member companies of the association supply over 70% of all fibre optic customers (FttB/H) in Germany.

Digital markets will have a significant impact on the future economic viability of the EU. A high-performance digital infrastructure that enables the benefits of fast internet and the resulting opportunities in all parts of the EU is crucial for this. In its White Paper on digital markets, the EU Commission recognises the importance and acute need for action to ensure that Europe remains one of the world's leading economic powers in the future.

The basis of such a sustainable economy is a modern and efficient infrastructure. Without the civil engineer who lays underground cables and the technician who connects a radio mast, technologies such as cloud computing and IoT would not be possible. Infrastructure expansion has been neglected for too long, which has led to a loss of competitiveness compared to other leading economic nations. The rapid migration from copper to fibre optic cables across the board is an essential building block for the networks of tomorrow.

Clear rules are needed here, as rapid migration is not in the interests of the companies with market power that own the copper networks. In addition, an unjustified reduction in SMP regulation can lead to lucrative areas being expanded twice, while other areas are not connected to the network of the future. A differentiated view of densely populated and rural areas is required here. In cities, infrastructure competition generally has no negative impact on end consumers. In rural areas, the double expansion of attractive areas can lead to only a part being supplied economically, if at all. Such a macroeconomic misallocation of resources can increase the need for public subsidies to connect areas that have not yet been developed.

The market liberalisation of the last two decades has shown that increased competition leads to better services and lower prices for consumers. A comparison with the USA in particular shows that a large, fully integrated domestic market does not automatically tend to produce the best results for consumers. Rather, such a market tends to be highly concentrated and can lead to an oligopoly. Fewer suppliers means less competition and therefore less price pressure. In addition, a dominant company has fewer incentives to invest, as it is difficult to attract new customers. Overall, harmonisation of the markets can therefore also have the opposite effect. The aim here is to utilise the diversity of the EU to create more competition.

After two decades of liberalisation, the telecommunications market has had time to develop. A gradual change from a focus on ex ante to a focus on ex post regulation is possible. However, for this to be successful, it is extremely important that regulatory authorities act quickly and decisively. Otherwise, small and medium-sized companies will lose out and could be squeezed out of the market by the former monopolists. A renewed concentration of the telecommunications markets is neither desirable

from a competitive point of view, such as price and innovation pressure, nor from a consumer perspective.

The diversity/heterogeneity of the European markets is also a strength, as it enables more competition and diversity. A minimum harmonisation of services for end consumers is to be welcomed. However, this does not automatically mean the need for a few, large providers. Local and regional companies know the local conditions and are responsible for a large part of the infrastructure expansion in the area.

In order to realise the Digital Decade, the importance of the topic needs to be politically recognised. Cooperation at European level is important in order to harmonise services for consumers in the EU, but it is important to take into account the differences between national markets.

BUGLAS recognises that it is important to take a perspective and planning approach to any revision of the legal framework for digital infrastructures. However, the chosen date of the end of February 2024 does not appear to be a sensible choice. The White Paper was drafted by the outgoing EU Commission. The elections for the EU Parliament took place in June 2024 and the Commission will now be partially replaced. In addition, the report on the application of the European Electronic Communications Code (EECC) is due to be published at the end of 2024. The latter in particular should provide information on the extent to which a change to the legal framework with regard to a reduction in SMP regulation, regionalisation of the markets and symmetrical regulation is at all appropriate. BUGLAS has considerable doubts about this. The application report can also show that an appropriate application of the existing regulations counteracts overregulation. The reduction of SMP regulation, a regionalisation of the markets and symmetrical regulation each carry the risk of harming competitors of the "incumbents" as measures in themselves. This applies even more if these measures potentially interact.

Bearing this in mind, BUGLAS welcomes the opinion of the German Bundesrat the position of the Federal Network Agency as an independent regulatory authority (presented orally on 16th April 2024 at the hearing of the BMDV in Berlin) and the assessment of the German Monopolies Commission (presented orally at the Petersberg Regulatory Conference on 29th May 2024). BUGLAS shares the concerns of the German Bundesregierung in its contribution.

We also refer to the EU Commission's report "Protecting competition in a changing world - Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years" of 24 June 2024. BUGLAS believes that the results found there speak against artificially created market concentration.

## **We comment on the individual chapters and scenarios as follows:**

### Re 2.3.3 - Lack of single market:

For good reason, many EU legal acts provide for a minimum harmonisation approach. In some cases, the living and income conditions of citizens in the various member states are very different. The type of demand also differs. The BUGLAS believes that suitable and appropriate framework conditions are needed for the development of the internal telecommunications market, but not regulation with an excessive level of detail and the resulting over-complexity that treats unequal things equally.

BUGLAS disagrees with the under-complex statement that "a necessary size" of network operators is required for investments in the networks of the future. There is no evidence for this. On the contrary, it was precisely the local and regional network operators who began the intensive and costly

expansion of a fibre optic infrastructure, with the result that many - especially rural - municipalities are now supplied with this infrastructure. The EU Commission should therefore not predetermine which companies or which minimum size in terms of specific companies constitute "good" competitors. Rather, it is the guardian of competition and should promote good framework conditions for all companies.

The creation of a legal framework for European companies in the sense of champions as a kind of counterweight to Alphabet (Google and YouTube), Amazon, Apple, Meta and Microsoft is by no means desirable. The EU has created the Digital Services Act and the Digital Markets Act to counteract excessive market concentration, among other things. Reducing the intensity of competition lowers price pressure and reduces the willingness to innovate. Ultimately, this would also be contrary to consumer interests. With regard to the aforementioned companies, current antitrust law is increasingly reaching its limits with its instruments and methods, such as the classic methods for defining the product market and for determining the market when users actually have the option of switching, which in some cases remains virtually unutilised.

In addition, the EU Commission has initiated investigations against all of the aforementioned companies due to various allegations, be they of a tax law, competition law or other nature. These allegations are closely linked to the respective market power of these companies.

The White Paper does not include the infrastructure levy (fair share debate). Instead, South Korea is cited as a good example of higher revenues in the telecommunications sector. Such a levy applies there, and at least one streaming provider has withdrawn from the market as a result. There are further indications that the EU Commission will not finally abandon such a levy, despite the results of the consultation.

In principle, BUGLAS is of the opinion that additional sources of revenue for network operators appear interesting and should be examined. After examining possible models, BUGLAS has concluded for several reasons that an infrastructure levy is not a sensible source of revenue for our members.

BUGLAS represents many SMEs with a municipal background. Their negotiating power vis-à-vis the large content providers (CAPS) is very limited. In contrast, the negotiating power of incumbents in the telecommunications sector is relatively high. An infrastructure levy should therefore lead to the re-manifestation of market power in the TC sector. In addition, such a levy could provide an incentive for the incumbent to overbuild fibre optic networks of alternative operators. This is because the more the incumbent has its own network, the higher its revenue from the infrastructure levy.

#### Re 2.4.1 – Challenge of trusted suppliers:

BUGLAS does not believe it makes sense to mix geopolitical considerations with the security debate in telecommunications networks and services. Without trust in the integrity of and compliance with data protection, telecommunications companies will not conclude contracts with suppliers for network components.

It is undisputed that the avoidance of dependencies with regard to suppliers is a central aspect of corporate planning and strategy. Companies do this for several purposes: Maintaining network and service operations, ensuring IT security as well as financial resilience and corresponding planning security.

State intervention that restricts the choice of suppliers must be justified and proportionate. In any case, such intervention reduces the choice of suppliers, which is likely to have a negative impact on telecommunications companies in terms of manufacturers' willingness to innovate and price pressure.

Finally, we would like to point out that the EU Commission is bound by the European treaties and the EU Charter of Fundamental Rights; in the absence of demonstrable, justifiable facts, it is obliged to treat suppliers equally.

## Re 3.2.1 - Objectives:

Sustainability is an important issue for BUGLAS and its member companies, both out of our own responsibility for the environment and resources. We are in favour of Ftt/H expansion, which is more energy-efficient than copper networks and Docsis networks. In addition, fibre optic networks can be used across sectors to reduce emissions and energy consumption, for example with regard to intelligent control.

It is questionable whether a further dimension in the sense of an objective of an amended TC legal framework is necessary for this, especially if it is helpful. BUGLAS does not see this as necessary. This is because nature and environmental protection must be taken into account in a large number of state decisions, e.g. building permits, REVIEWS, preferably three. This would lead to double consideration in many state decisions, and therefore to over-regulation.

Whether the introduction of a target would be helpful is also questionable. There are good reasons why the EECC has various objectives. Most of them are in a state of tension that needs to be balanced appropriately. Adding another objective is likely to further complicate the procedures and make them take longer. However, the EU Commission itself criticises the excessively long decision-making times of procedures in the White Paper.

BUGLAS can only guess at the concrete scope and significance of the dimensions of "industrial competitiveness" and "economic security" in terms of additional objectives, as the White Paper does not provide any concrete details in this regard.

In any case, it must be rejected that protectionist measures can be subsumed under this.

Furthermore, as with sustainability, overloading with regulatory objectives is neither necessary nor helpful.

## Re 3.2.2 - Scope of application:

BUGLAS considers it sensible to establish a level playing field between OTTs on the one hand and ISPs and providers of number-based services on the other, where this is objectively justified and appropriate. For example, in the financing of the universal service. Thresholds and de minimis limits can contribute to appropriateness.

## Re 3.2.5 - Radio spectrum:

BUGLAS considers it urgently necessary that the conditions for the market entry of mobile network operators and those who operate it virtually be improved in any reorganisation of frequency allocation; in any case, the conditions must not be worsened. There are already obstacles to effective competition. For example, there has no longer been a service provider obligation in Germany since 2019. In addition, difficulties are being experienced by a company that has become the fourth mobile network operator to commence operations in Germany.

BUGLAS would very much welcome it if the EU Commission were to advocate the exclusive use of the upper 6 GHz band as far as possible as part of the CEPT negotiations on WiFi 6. Without this allocation, end users will not be able to utilise the gigabit speeds via their Ftt/H connections with their WLAN-connected devices.

## Re 3.2.6 – Copper switch-off:

BUGLAS welcomes and supports the political goal of shutting down copper cable networks by 2030. The member companies are committed to the expansion of this future-proof network technology. Objective and transparent criteria and a sufficiently long planning horizon are required for a shutdown. In addition, end users should be positively involved in the migration by having the advantages of fibre optic connections explained to them, preferably by an independent body in a neutral manner. Forced switch-offs of copper cable networks should be a last resort.

## Re 3.2.7 - Access policy in a full fibre environment

As already explained in detail in the preliminary remarks, BUGLAS does not consider it even remotely desirable to favour the "emergence of pan-European operators".

Against this background, we see Europe-wide remedies as a suitable, necessary and proportionate means rather in exceptional cases. With regard to the reference in footnote 85 in the White Paper to a regulation [COM(2013) 627 final], instead of which the EECC was later negotiated and adopted by the EU Commission, European Parliament and Council of the EU, in our view there is no indication of the reasons why it was not possible to agree on a regulation at the time and no critical discussion of the possible or probable persistence of these reasons.

The measures of the SM regulated in Art. 63ff. EECC can only be applied if the factual requirements are met. In addition, the EECC has provided for an incentive scheme for investments in Art. 76 EECC and a simultaneous reduction in SMP regulation. The application report on the EECC scheduled for the end of 2024 is also an important source of information in this regard and must be

SMP regulation is a state intervention that is essentially justified on the basis of significant market power. Sector-specific, symmetrical regulation, on the other hand, should only be considered in absolutely exceptional cases. Therefore, the application of Art. 61 (3) EECC is only justification in the present case



## Re 3.2.8 - Universal service and affordability of digital infrastructures:

BUGLAS is in favour of OTT participation in the costs of the universal service. In terms of appropriateness, threshold values, e.g. with regard to the number of users, can be regarded as sensible limits. The universal service is to ensure social and economic participation. Accordingly, it must be designed in such a way that the services necessary for this participation function. The provision is technology-neutral.

## Re 3.2.10 Summary of possible scenarios:

### Scenario 4:

BUGLAS agrees with the EU Commission that before a "reform of the current legal framework with regard to the economic impact on all stakeholders must be adequately assessed and comprehensively discussed with all stakeholders". To this end, the EU Commission should utilise all sources of information, in particular the forthcoming application report on the EEECC.

For the reasons outlined above, we do not consider the expansion of the objectives in the TC regulatory framework to include -sustainability-, -industrial competitiveness- and -economic security- to be sensible.

The scope of application of the TC regulatory framework should be extended as far as possible to OTTs if this is done appropriately and in an appropriate manner.

### Scenario 5:

We consider measures to accelerate the switch-off of copper cable networks to be very sensible in principle. The conditions must be appropriate and based on objective and transparent criteria and a sufficient, fixed planning horizon must be specified. End users should be informed about this in a meaningful way and made enthusiastic about digital infrastructures, including in the form of fibre optic networks.

A change to the access regulations, in particular with regard to the envisaged reduction in SMP and the increase in symmetrical regulation, should only be considered if this is actually justified. With regard to symmetrical regulation, this can only be in exceptional cases.

### Scenario 6:

Under no circumstances should changes to radio frequency management make it more difficult for MNOs or MNVOs to enter the market.

### Scenario 7:

BUGLAS is happy to support the EU Commission in considerations that facilitate "the greening of digital networks by promoting the timely switch-off of copper cable networks and the transition to a full fibre environment as well as a more efficient use of networks (codecs) across the Union territory".

## Conclusion:

BUGLAS strongly opposes the creation of framework conditions for oligopolisation in the telecommunications market as a counterweight to US BigTech companies. Such an approach penalises local and regional network operators without need or benefit, who committed themselves to the expansion of fibre optic networks far earlier than the corporations clinging to their old network technologies (copper, coax) despite the fierce competition. In BUGLAS' view, this does not pursue any desirable goals, but rather leads to less competition, less innovation and higher prices. If oligopolisation continues to be pursued despite this, the EU Commission will have to put up with the question: How do I now get rid of the ghosts I called?

We would be very pleased if you would consider the points we have raised and would be happy to answer any questions and discuss them further at any time.

This document does not contain any trade or business secrets.

Yours sincerely

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

Wolfgang Heer

Management

Nicolas Goß

Legal & Regulation

## About BUGLAS

BUGLAS represents more than 170 companies that are driving the expansion of fibre optic networks (Fibre to the Building/Home, FttB/H) in Germany. These include roll-out companies, network operators and equipment suppliers. Our member companies supply over 70 percent of all fibre optic customers in Germany with sustainable digital infrastructure. BUGLAS is committed to the nationwide expansion of fibre optic networks and advocates investment-friendly framework conditions in which FttB/H business models can be successfully implemented.