



Brüssel, den 21.1.2026  
COM(2026) 35 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**über das Funktionieren des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation,  
Richtlinie (EU) 2018/1972 („EKEK“)**

# **BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

## **über das Funktionieren des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, Richtlinie (EU) 2018/1972 („EKEK“)**

### **1. EINLEITUNG**

Mit diesem Bericht kommt die Kommission ihrer Verpflichtung gemäß Artikel 122 und Artikel 123 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (im Folgenden „EKEK“)<sup>1</sup> nach, dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Überprüfung dieser Richtlinie Bericht zu erstatten.

Nach Artikel 122 EKEK ist die Kommission verpflichtet, das Funktionieren des EKEK zu überprüfen. Daher besteht das allgemeine Ziel dieses Überprüfungsberichts darin, das Funktionieren des EKEK seit seiner Anwendbarkeit am 21. Dezember 2020 zu bewerten.

Bewertet wird dabei insbesondere das Funktionieren:

- der den nationalen Regulierungsbehörden (im Folgenden „NRB“) in Artikel 61 Absatz 3 eingeräumten Befugnis, Verpflichtungen zur Gewährung des Zugangs zu Verkabelungen und zugehörigen Einrichtungen in Gebäuden aufzuerlegen,
- der regulatorischen Behandlung neuer Bestandteile von Netzen mit sehr hoher Kapazität (im Folgenden „VHC-Netze“) gemäß Artikel 76,
- der Vorschriften über die freiwillige Trennung durch ein vertikal integriertes Unternehmen gemäß Artikel 78 und
- der Vorschriften über Verpflichtungszusagen von als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht eingestuftem Unternehmen gemäß Artikel 79.

In dem Bericht wird auch bewertet, ob die im EKEK vorgesehenen Ex-ante- und sonstigen Interventionsbefugnisse ausreichen, um die nationalen Regulierungsbehörden in die Lage zu versetzen, wettbewerbsfeindliche oligopolistische Marktstrukturen anzugehen und sicherzustellen, dass der Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikation weiterhin zum Nutzen der Endnutzer floriert.

Darüber hinaus sieht Artikel 122 Absatz 2 vor, dass die Kommission den Umfang des Universaldienstes vor dem Hintergrund der sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen gemäß den Artikeln 84 bis 92 überprüft. Dieser Bericht enthält neben einem Überblick über das Funktionieren dieser Bestimmungen auch die ersten Erkenntnisse aus der Anwendung und dem Funktionieren des EKEK. Des Weiteren wird das weitere Vorgehen aufgezeigt.

Darüber hinaus kann die Kommission nach Artikel 122 Absatz 3 unter weitest möglicher Berücksichtigung der Stellungnahme des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (im Folgenden „GEREK“) einen Bericht über die Anwendung der Bestimmungen über die Allgemeingenehmigung gemäß den Artikeln 12 bis 19, einschließlich der möglichen Bedingungen, veröffentlichen, und einen

---

<sup>1</sup> ABl. L 321 vom 17.12.2018, S. 36, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1972/oj>.

Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung der betreffenden Bestimmungen unterbreiten, wenn dies aus ihrer Sicht notwendig ist, um Hindernisse für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts anzugehen. Und schließlich ist die Kommission nach Artikel 123 des EKEK verpflichtet, einen Bericht über die Anwendung der Endnutzerrechte unter weitest möglicher Berücksichtigung der Stellungnahme des GEREK zu veröffentlichen.

Ziel dieses Berichts ist es, allen diesen in Artikel 122 und Artikel 123 Absatz 2 vorgesehenen Verpflichtungen nachzukommen.

Sofern nicht anders angegeben, sind in diesem Bericht enthaltene Bezugnahmen auf Artikel als Bezugnahmen auf Artikel des EKEK zu verstehen.

### **1.1. Allgemeine Überprüfung des EKEK**

Angesichts der neuen Herausforderungen, die sich in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors stellen, und der Notwendigkeit, den Binnenmarkt für elektronische Kommunikation zu vertiefen und die Sicherheit und Widerstandsfähigkeit der Netze zu stärken, hat sich eine umfassende Reform der Rechtsvorschriften als notwendig erwiesen. Daher enthält dieser Bericht die wichtigsten Feststellungen der umfassenden Bewertung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation, die im Rahmen der Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über digitale Netze, zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/2120, der Richtlinie 2002/58/EG und der Entscheidung Nr. 676/2002/EG sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2018/1971, der Richtlinie (EU) 2018/1972 und des Beschlusses Nr. 234/2012/EU (Verordnung über digitale Netze) durchgeführt wurde. Bei dieser zu Zwecken der Folgenabschätzung durchgeführten Bewertung wurden neben den Bestimmungen des EKEK auch die Verordnung (EU) 2015/2120 über den Zugang zum offenen Internet<sup>2</sup>, einige telekommunikationsspezifische (nummernbezogene) Aspekte der Richtlinie 2002/58/EG (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation)<sup>3</sup> und das Programm für die Funkfrequenzpolitik (RSPP)<sup>4</sup> bewertet.

Die Erstellung dieses Berichts erfolgt zusammen mit der Bewertung der Verordnung (EU) 2018/1971 zur Einrichtung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und der Agentur zur Unterstützung des GEREK (GEREK-Büro) gemäß Artikel 48 der GEREK-Verordnung.

Und schließlich ist der EKEK eine von mehreren Säulen zur Unterstützung und Regulierung des Ausbaus und der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste. Andere wichtige Säulen wurden im Bewertungsbericht nicht berücksichtigt. Die Kommission wird über deren Überprüfungen getrennt Bericht erstatten. Konkret ist die vollständige Überprüfung der Roamingverordnung<sup>5</sup> für Juni 2029 und der Bericht über die Durchführung der Gigabit-Infrastrukturverordnung<sup>6</sup> für Mai 2028 geplant.

Dieser Bericht enthält nur die wichtigsten Feststellungen der EKEK-Überprüfung, nämlich:

---

<sup>2</sup> ABl. L 310 vom 26.11.2015, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/2120/oj>.

<sup>3</sup> ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2002/58/oj>.

<sup>4</sup> ABl. L 81, S. 7, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/2012/243\(2\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2012/243(2)/oj).

<sup>5</sup> ABl. L 115 vom 13.4.2022, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/612/oj>.

<sup>6</sup> ABl. L, 2024/1309, 8.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1309/oj>.

- Die auf beträchtlicher Marktmacht (*Significant Market Power* – SMP) basierende Regelung ist nach wie vor das wichtigste Instrument für die Vorabregulierung.
- Funkfrequenzen sind von zentraler strategischer und geopolitischer Bedeutung; die Ermöglichung von Kommunikation, die Förderung von Wirtschaftswachstum und sozialem Wohlstand und die Unterstützung kritischer Dienstleistungen in verschiedenen Sektoren sind unerlässlich.
- Die im EKEK enthaltenen Universaldienstverpflichtungen dienen als Sicherheitsnetz, um zu gewährleisten, dass allen Verbrauchern in der Union erschwingliche und angemessene Internet- und Sprachkommunikationsdienste zur Verfügung stehen. Die Möglichkeit, Universaldienstverpflichtungen aufzuerlegen, um die Verfügbarkeit der Dienste zu gewährleisten, wird von den Mitgliedstaaten jedoch kaum genutzt, und sollten Maßnahmen zur Gewährleistung der Erschwinglichkeit getroffen worden sein, so unterscheiden sie sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat.
- Die Bestimmungen über die Endnutzerrechte erfüllen größtenteils noch ihren Zweck, könnten aber in mancher Hinsicht vereinfacht werden.

Einzelheiten zu den Feststellungen mit Blick auf die in diesem Bericht behandelten Bestimmungen sowie die umfassende Bewertung der Bestimmungen des EKEK und der übrigen Rechtsvorschriften, die zur Ausarbeitung des Vorschlags der Kommission für einen Rechtsakt über digitale Netze überprüft wurden, finden sich in Anhang 11 der Folgenabschätzung zum Vorschlag für diesen Rechtsakt: „Bewertung – Überprüfung des Funktionierens des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK), der GEREK-Verordnung, der Verordnung über den Zugang zum offenen Internet und bestimmter Aspekte der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation“ (Teil 3/3 der Folgenabschätzung).

## 1.2. Quellen und Umsetzungsprozess

Zur Erstellung dieses Berichts zog die Kommission Informationen und Rückmeldungen aus verschiedenen Quellen sowie aus gezielten, bei der Vorbereitung des Vorschlags für einen Rechtsakt über digitale Netze durchgeführten Konsultationstätigkeiten heran. Die wichtigsten Quellen sind in Anhang I der Folgenabschätzung (Teil 2/3 der Folgenabschätzung) aufgeführt.

Darüber hinaus berücksichtigte die Kommission Erkenntnisse, die sie aus ihrer fortlaufenden Überwachung der Umsetzung und Anwendung der Bestimmungen des EKEK in den Mitgliedstaaten und aus den eingegangenen Beschwerden gewonnen hatte.

Erstens haben nur drei Mitgliedstaaten die auf Dezember 2020 festgesetzte Frist für die Umsetzung des EKEK in nationales Recht eingehalten. Erst im August 2024 war die Umsetzung in allen 27 Mitgliedstaaten abgeschlossen.

Zweitens haben mehrere Mitgliedstaaten nationale Bestimmungen erlassen, die zwar auf die Bestimmungen des EKEK Bezug nehmen, aber über das hinausgehen, was für die Vollständigkeit und Konformität der Umsetzung erforderlich wäre. Dies führte zu übermäßig komplexen nationalen Rechtsvorschriften und in der Folge zu unnötigem Verwaltungsaufwand für die Betreiber, insbesondere im Zusammenhang mit Sicherheitsvorfällen und Bedrohungen der Sicherheit öffentlicher elektronischer Kommunikationsnetze.

Drittens ist zu beachten, dass sich die Rechtsprechung in Bezug auf die Anwendung des EKEK gerade erst entwickelt. Derzeit sind beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) mehrere Rechtssachen anhängig, die die Auslegung wichtiger Bestimmungen des EKEK betreffen, z. B. die Bestimmungen über Frequenznutzungsrechte – sowohl im Hinblick auf

Hörfunk- als auch auf Fernsehübertragungen – und über die Bereitstellung von Vertragsinformationen für Endnutzer. Die entsprechenden Urteile werden für mehr Klarheit sorgen und zu einem stärker harmonisierten Ansatz unter den Mitgliedstaaten beitragen.

## 2. ÜBERPRÜFUNG UND BEWERTUNG DER ZUGANGSBESTIMMUNGEN

Gemäß Artikel 122 hat die Kommission insbesondere die Auswirkungen des Artikels 61 Absatz 3 sowie der Artikel 76, 78 und 79 auf den Markt überprüft und die Antwort auf die Frage bewertet, ob die Ex-ante- und sonstigen Interventionsbefugnisse nach dieser Richtlinie ausreichen, um die nationalen Regulierungsbehörden in die Lage zu versetzen, wettbewerbsfeindliche oligopolistische Marktstrukturen anzugehen und sicherzustellen, dass der Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikation weiterhin zum Nutzen der Endnutzer floriert.

Die Regulierung des Vorleistungszugangs findet in der gesamten EU breite Anwendung. Ein solches System fördert die Vorhersehbarkeit der Regulierung, da es einen kohärenten Regulierungsansatz gewährleistet. Die Regulierung des Zugangs hat zur Entwicklung des Wettbewerbs (einschließlich eines effizienten infrastrukturbasierten Wettbewerbs) beigetragen, da sie dafür sorgt, dass ein großer Teil der Haushalte in der EU Zugang zu physischen Infrastrukturen und die Wahl zwischen verschiedenen Breitbanddiensten, einschließlich VHC-Netzen, hat.

### 2.1. Zugang zu Verkabelungen in Gebäuden

**Artikel 61 Absatz 3** zielte grundsätzlich darauf ab, der Duplizierung von Netzen in Gebäuden entgegenzuwirken. In der Bestimmung wird ein Anschlusspunkt für den Vorleistungszugang festgelegt und die Verpflichtung auferlegt, dass jeder Netzbetreiber Wettbewerbern Zugang gewähren muss.

Acht Länder haben einen symmetrischen Zugang zu Verkabelungen in Gebäuden eingeführt<sup>7</sup>. Die begrenzte Anwendung von Artikel 61 Absatz 3 könnte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass er nur auf angemessenen Antrag eines Zugangsnachfragers Anwendung findet und die NRB ihn nicht von Amts wegen anwenden können.

Um eine Pflicht zur Gewährung des Zugangs zu Verkabelungen in Gebäuden aufzuerlegen, muss die NRB nachweisen, dass eine Replizierung der Verkabelungen in Gebäuden wirtschaftlich ineffizient oder praktisch unmöglich wäre. Eine Ausweitung der Zugangsverpflichtungen über das Gebäude und den ersten Konzentrationspunkt hinaus ist nach Artikel 61 Absatz 3 möglich, wenn die Verpflichtungen zur Gewährung des Zugangs zu Verkabelungen in Gebäuden „nicht ausreichen, um die beträchtlichen und anhaltenden wirtschaftlichen oder physischen Hindernisse für eine Replizierung zu beseitigen, die einer bestehenden oder sich abzeichnenden Marktsituation, bei der die Wettbewerbsergebnisse für die Endnutzer erheblich beeinträchtigt werden, zugrunde liegen“.

Der symmetrische Zugang zum Netz, der über die Verkabelungen in Gebäuden hinausgeht, unterliegt der Erbringung zahlreicher Nachweise, und dies ungeachtet dessen, dass es nur eine begrenzte Entscheidungspraxis bzw. Rechtsprechung gibt.

---

<sup>7</sup> Entsprechend Artikel 61 Absatz 3 des EKEK. Vier dieser Länder (Zypern, Griechenland, Italien und Polen) schreiben einen symmetrischen Zugang nur für Verkabelungen in Gebäuden vor, während die anderen vier (Frankreich, Spanien, Portugal und Kroatien) einen symmetrischen Zugang am ersten Verteilerpunkt vorschreiben, wobei dieser Punkt auch außerhalb des Gebäudes liegen kann.

Der Umstand, dass andere Mitgliedstaaten die symmetrische Regulierung nach Artikel 61 Absatz 3 nur begrenzt einsetzen, könnte darauf zurückzuführen sein, dass der EKEK der SMP-Regulierung offenbar Vorrang einräumt, die eine alternative Möglichkeit bietet, den Vorleistungszugang, einschließlich des Zugangs zu Glasfasernetzen, vorzuschreiben. SMP-gestützte Abhilfemaßnahmen werden häufig angewandt, da – im Gegensatz zur „fakultativen“ symmetrischen Regulierung – die Verpflichtung zur Durchführung einer Analyse der in der Empfehlung über relevante Märkte aufgeführten, für eine Vorabregulierung in Betracht kommenden Märkte, grundsätzlich obligatorisch ist.

## 2.2. Funktionelle Trennung, vertikale Trennung und Verpflichtungen der Unternehmen

In Bezug auf Ko-Investitionen nach **Artikel 76** waren keine Fälle zu verzeichnen, in denen die NRB diese Bestimmung bei der ergriffenen Maßnahme förmlich angewandt haben<sup>8</sup>.

Daher wurden mit **Artikel 76** in den letzten fünf Jahren der Anwendung keine wirksamen Anreize für SMP-Betreiber geschaffen, auf freiwilliger Basis gemeinsam mit (potenziellen) Wettbewerbern Investitionen zu tätigen. Die Bestimmungen über Ko-Investitionen in Artikel 76 erschienen komplex, was ihre potenzielle Anwendung erschwerte. Zudem könnte die Anwendung der Bestimmung potenziell kontraproduktiv sein, da die Gefahr besteht, dass eine Bindung der Kunden an das Netz der SMP-Betreiber stattfindet, wodurch sich der potenzielle, für die Unterstützung des Markteintritts infrastrukturbasierter Wettbewerber erforderliche Kundenstamm verkleinern würde. Daher sollten die Bestimmungen von Artikel 76 entweder grundlegend überarbeitet oder gestrichen werden.

Der EKEK enthält zwei Bestimmungen über die Trennung vertikal integrierter Betreiber. Die NRB sind gemäß **Artikel 77** befugt, als „letztes Mittel“ eine Verpflichtung zur funktionellen Trennung aufzuerlegen, während die SMP-Betreiber gemäß **Artikel 78** verpflichtet sind, die NRB über eine freiwillige Trennung zu unterrichten. Auf diese Weise können die NRB die von der freiwilligen Trennung betroffenen Märkte neu bewerten.

Eine Verpflichtung zur funktionellen Trennung gemäß Artikel 77 wurde bislang noch von keiner NRB auferlegt. In mindestens zwei Mitgliedstaaten<sup>9</sup> wurde jedoch eine freiwillige rechtliche oder funktionelle Trennung gemäß Artikel 78 angestrebt. Daher könnte eine Streichung von Artikel 77 erwogen werden, wurde die Bestimmung doch weder in den letzten fünf Jahren der Anwendung des EKEK, noch in der Zeit davor, d. h. nach Aufnahme dieser Verpflichtung in das EU-Recht im Jahr 2009, angewandt. Die Abschaffung dieses Instruments hätte keine negativen Folgen für die NRB, die Standardverpflichtungen wie detaillierte Nichtdiskriminierungsvorschriften verwenden, um die Gleichwertigkeit des Zugangs zu gewährleisten und den sich aus der vertikalen Integration eines Zugangsanbieters ergebenden Vorteil auszugleichen, und so den festgestellten Wettbewerbsproblemen begegnen. Artikel 78 könnte vereinfacht und als eine der allgemeinen Verpflichtungszusagen eingestuft werden, die SMP-Betreiber gemäß Artikel 78 anbieten können.

---

<sup>8</sup> Lediglich in Italien wollte ein SMP-Betreiber von der neuen Möglichkeit nach Artikel 76 Gebrauch machen. Die AGCOM zog ihre Notifizierung jedoch zurück, nachdem der SMP-Betreiber sein Angebot einseitig im Hinblick auf ein wesentliches Element (Preise) geändert hatte, was eine erneute Bewertung durch die AGCOM erforderlich machte. Später forderte die AGCOM Änderungen am Angebot; da der SMP-Betreiber diese Änderungen jedoch nicht vornahm, lehnte sie das Angebot schließlich als nicht mit dem EKEK vereinbar ab.

<sup>9</sup> Dänemark, Italien.

### 2.3. Nicht wettbewerbsorientierte oligopolistische Marktstrukturen und Gewährleistung des Wettbewerbs zum Nutzen der Endnutzer

Seit dem Inkrafttreten des EKEK haben die NRB keine vom Gerichtshof der Europäischen Union bestätigten Fälle gemeinsamer SMP festgestellt. Die SMP-Leitlinien der Kommission vom April 2018 geben Hilfestellung bei der Auslegung und Anwendung des Konzepts gemeinsamer SMP<sup>10</sup>.

Von den NRB wurden nur sehr wenige Maßnahmenentwürfe gemäß Artikel 32 notifiziert, in denen sie eine gemeinsame marktbeherrschende Stellung feststellten.

Im Jahr 2018 stellte die niederländische NRB ACM beim Festnetzzugang auf der Vorleistungsebene eine gemeinsame SMP fest – eine Feststellung, gegen die die Kommission im Rahmen des damals geltenden Überprüfungsverfahrens für Marktanalysen (Artikel 7 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie) kein Veto einlegte<sup>11</sup>. Obwohl die Kommission mit Blick auf die Feststellung einer gemeinsamen SMP keine ernsthaften Zweifel formulierte, wurde die Entscheidung der ACM anschließend vom niederländischen Gericht für nichtig erklärt<sup>12</sup>. Genauer gesagt wies das niederländische Gericht den Standpunkt der ACM zurück, dass kommerzielle Vereinbarungen bei der Beurteilung der Marktmacht nicht berücksichtigt werden dürfen. Zur Beurteilung der Marktmacht durch die ACM stellte das Gericht fest, dass der Nachweis einer hypothetischen Möglichkeit einer marktbeherrschenden Stellung nicht als Grundlage für eine Regulierung ausreiche. Stattdessen müsse die ACM nachweisen, dass für ein Unternehmen der Anreiz und die Möglichkeit zur Beschränkung des Wettbewerbs besteht.

Im Februar 2022<sup>13</sup> und im März 2023<sup>14</sup> nahm die Kommission Beschlüsse an, in denen die tschechische NRB aufgefordert wurde, ihren Maßnahmenentwurf zur Regulierung des Vorleistungszugangs zu Mobilfunknetzen in Tschechien aufgrund der Feststellung einer gemeinsamen SMP zurückzuziehen. Die Kommission stellte fest, dass die Probleme auch mit anderen Regulierungsinstrumenten wie der Durchsetzung bereits auferlegter Verpflichtungen im Zusammenhang mit Funkfrequenzen gelöst werden könnten<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> [Mitteilung über SMP-Leitlinien | Gestaltung der digitalen Zukunft Europas](#).

<sup>11</sup> Beschluss C(2018) 5848 final der Kommission vom 30.8.2018 in den Sachen NL/2018/2099 und NL/2018/2100: Festnetzzugang auf der Vorleistungsebene in den Niederlanden.

<sup>12</sup> <https://www.jdsupra.com/legalnews/highest-dutch-court-annuls-acm-s-joint-71679/>.

<sup>13</sup> [Kommission schließt eingehende Untersuchung der vorgeschlagenen tschechischen Regulierung des Mobilfunkmarkts ab | Gestaltung der digitalen Zukunft Europas](#).

<sup>14</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-closes-its-depth-investigation-proposed-regulation-market-wholesale-access-mobile>.

<sup>15</sup> In einer Studie aus dem Jahr 2023 (siehe [https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-04/BoR%20%2823%29%2041%20Study%20on%20wholesale%20mobile%20connectivity%20trends%20and%20issues%20for%20emerging%20mobile%20technologies%20and%20deployments\\_final\\_0.pdf](https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-04/BoR%20%2823%29%2041%20Study%20on%20wholesale%20mobile%20connectivity%20trends%20and%20issues%20for%20emerging%20mobile%20technologies%20and%20deployments_final_0.pdf)) wies WIK-Consult darauf hin, dass sich die Art der gemäß den Frequenzlizenzen geltenden MVNO-Verpflichtungen negativ auf die Fähigkeit der Betreiber virtueller Mobilfunknetze auswirken könnte, sich mit ihren Diensten von denen ihrer aufnehmenden Netzbetreiber abzuheben und mit ihnen in Wettbewerb zu treten. WIK-Consult stellte fest, dass im Falle der Tschechischen Republik die Frequenzlizenz Folgendes vorsieht: „Die Preise müssen es gleich effizienten Betreibern ermöglichen, rentabel auf dem nachgelagerten (Endkunden-)Markt tätig zu sein.“ In der Studie heißt es in diesem Zusammenhang: „Dadurch, dass die Vorleistungspreise gemäß den in den Frequenzlizenzen vorgesehenen MVNO-Verpflichtungen auf der Grundlage eines Preis-Kosten-Schere-Tests des gleich effizienten Betreibers festgelegt werden müssen, sind

Die maltesische NRB hatte die Absicht, den Breitbandzugangsmarkt mit zwei lokalen landesweiten Netzen auf der Grundlage der Feststellung einer alleinigen beherrschenden Marktmacht zu regulieren und nur im Hinblick auf eines der beiden landesweiten Netze Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen. Nach eingehender Prüfung stellte die Kommission fest, dass die maltesische NRB den Wettbewerbsdruck, der durch die Präsenz eines zweiten Unternehmens, das eine alternative Kabelinfrastruktur betreibt, entsteht, hätte berücksichtigen müssen. Sie kam zu dem Schluss, dass der Maßnahmenentwurf nicht mit dem EU-Recht vereinbar sei, und legte ein Veto ein<sup>16</sup>.

Es wurden keine weiteren Maßnahmenentwürfe notifiziert, in denen es um Feststellungen einer gemeinsamen SMP ging.

Trotz der geringen Zahl der Fälle gemeinsamer SMP wurde **wettbewerbsrechtlichen Bedenken auf oligopolistischen Märkten** (meist mit nur zwei Betreibern) auf unterschiedliche Weise begegnet.

Auf dem belgischen Markt etwa wurde ihnen durch die Unterscheidung separater Märkte für den Zugang zu Kupferkabelnetzen und zu Glasfasernetzen einerseits und zu Kabelnetzen andererseits begegnet. Auf jedem dieser separaten Märkte wurde von den NRB eine alleinige SMP festgestellt.

Auf dem niederländischen Markt wurde den Bedenken nach der oben genannten Gerichtsentscheidung durch Verpflichtungszusagen begegnet, die von den Anbietern im Anschluss an eine wettbewerbsrechtliche Marktuntersuchung gemacht wurden.

Darüber hinaus wurde mit oligopolistischen Marktstrukturen im Mobilfunksektor bisher auf zweierlei Weise umgegangen, nämlich entweder durch Bedingungen für die Gewährung des Zugangs für Betreiber virtueller Mobilfunknetze, die unter anderem an die Frequenznutzungsrechte im Rahmen der Frequenzgenehmigungsregelung geknüpft sind, oder durch wettbewerbsrechtliche Verpflichtungszusagen bei Genehmigungen von Zusammenschlüssen.

Trotz der geringen Zahl von Fällen, in denen die NRB Maßnahmenentwürfe zur Regulierung oligopolistischer Märkte vorlegten, sollte der derzeitige Ansatz, nach dem die NRB Märkte mit einer alleinigen oder gemeinsamen SMP regulieren können, beibehalten werden, da die auf Basis derselben Grundsätze des Wettbewerbsrechts erfolgende Bewertung von SMP (alleinige oder gemeinsame SMP) für interne Kohärenz und die Vorhersehbarkeit der Regulierung sorgt. Die von der Kommission angenommenen SMP-Leitlinien<sup>17</sup> enthalten die wichtigsten Grundsätze und Kriterien für die Feststellung einer alleinigen und einer gemeinsamen SMP.

### 3. ÜBERPRÜFUNG DES UMFANGS DES UNIVERSALDIENSTES

Die im EKEK enthaltenen Universaldienstverpflichtungen bieten den Verbrauchern in der Union ein Sicherheitsnetz und ermöglichen ihnen den Zugang zu angemessenen Breitbandinternet- und Sprachkommunikationsdiensten zu einem erschwinglichen Preis. Die Definition eines angemessenen Internetzugangs unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu

---

die Betreiber virtueller Mobilfunknetze in der Praxis weniger gut in der Lage, in einen Preiswettbewerb zu treten.“

<sup>16</sup> C(2024) 1928 final.

<sup>17</sup> Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (2018/C 159/01).

Mitgliedstaat. Die Möglichkeit, Universaldienstverpflichtungen aufzuerlegen, um die Verfügbarkeit der Dienste zu gewährleisten, wird von den Mitgliedstaaten jedoch kaum genutzt, und sollten Maßnahmen zur Gewährleistung der Erschwinglichkeit getroffen worden sein, so unterscheiden sie sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Die sektorspezifischen Benennungsvorschriften sind mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden und die Verfahren, um von der Erschwinglichkeit zu profitieren, sind für die Verbraucher bisweilen komplex. Dennoch bieten die Universaldienstverpflichtungen – auch vor dem Hintergrund der Kluft zwischen Stadt und Land, des Armutsrisikos der Verbraucher in der EU und der technologischen Entwicklung – weiterhin ein Sicherheitsnetz.

### **3.1. Verfügbarkeit des Universaldienstes**

Dank des großflächigen kommerziellen Ausbaus von Fest- und Mobilfunknetzen gibt es hinsichtlich der Verfügbarkeit (Artikel 86) eines angemessenen Breitbandinternetzugangs (der von den Mitgliedstaaten individuell festgelegt wird, in der Regel aber im Bereich einer Download-Geschwindigkeit von 10 Mbit/s liegt) keinen Anlass zur Sorge, sind doch großflächig Fest- und Mobilfunknetze vorhanden, die für die Bereitstellung solcher grundlegenden Breitband-Geschwindigkeiten ausreichen. Die Verfügbarkeit wird auch mit alternativen politischen Instrumenten wie staatlichen Beihilfen oder Finanzierungsinstrumenten unterstützt. Neun Mitgliedstaaten haben Universaldienstanbieter benannt, aber selbst dort, wo Anbieter benannt wurden, war die tatsächliche Zahl der auferlegten Verpflichtungen relativ gering.

### **3.2. Erschwinglichkeit des Universaldienstes**

Die Mitgliedstaaten ergriffen sehr unterschiedliche Maßnahmen, um die Erschwinglichkeit (**Artikel 85**) für Verbraucher mit geringem Einkommen und besonderen sozialen Bedürfnissen zu gewährleisten. Dazu gehörten verschiedene Formen der Unterstützung wie Gutscheine, Sozialtarife und Rabatte oder die Gewährleistung der Erschwinglichkeit über das Sozialsystem.

Die Methoden, mit denen festgelegt wird, was unter einem erschwinglichen Preis zu verstehen ist, sind unterschiedlich. Mangelnde Transparenz und die Komplexität der Verfahren können die Verbraucher daran hindern, von festgelegten erschwinglichen Preisen und Angeboten zu profitieren. Zwar gibt es Maßnahmen zur Gewährleistung der Erschwinglichkeit, doch scheint ihre praktische Wirkung aufgrund der geringen Inanspruchnahme, des Verwaltungsaufwands und der mangelnden Sichtbarkeit häufig begrenzt zu sein.

Die Mitgliedstaaten verfügen über zusätzliche Maßnahmen, um Verbraucher mit Behinderungen im Rahmen der Universaldienstregelung zu unterstützen (**Artikel 85 Absatz 4**). Dazu gehören beispielsweise eine höhere Dienstqualität, kostenlose Dienste und Unterstützung bei der Ausrüstung.

Angemessene Breitbandinternet- und Sprachkommunikationsdienste mit grundlegender Breitbandgeschwindigkeit (unter Berücksichtigung sowohl der Festnetz- als auch der Drahtlostechnik) sind in der Union praktisch überall verfügbar, und die Mitgliedstaaten machen von der Möglichkeit, die Verfügbarkeit betreffende Universaldienstverpflichtungen aufzuerlegen, kaum Gebrauch. Dennoch dienen die Bestimmungen über die Universaldienstverpflichtungen als Sicherheitsnetz für die festen Standorte der Endnutzer in allen Gebieten. Der Anteil der Menschen in der Union, die sich keine Internetverbindung leisten konnten, ist in den letzten zehn Jahren zurückgegangen, aber die Erschwinglichkeit insbesondere für Verbraucher mit niedrigem Einkommen und besonderen sozialen Bedürfnissen ist in bestimmten Fällen nach wie vor ein Problem. Durch eine weitere

Harmonisierung der Bewertung der Erschwinglichkeit und die Festlegung eines angemessenen Internetzugangsdienstes könnte sich die Wirksamkeit der Vorschriften verbessern. Darüber hinaus könnten Vereinfachungen bei der sektorspezifischen Benennung und bei der Finanzierung zur Verringerung des Verwaltungsaufwands sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Anbieter beitragen.

#### **4. ÜBERPRÜFUNG DER ENDNUTZERRECHTE**

Die **Bestimmungen über die Endnutzerrechte (Artikel 98 bis 116)** erfüllen größtenteils noch ihren Zweck. Sie ergänzen die allgemeinen Verbraucherschutzvorschriften und haben zur Verwirklichung des Ziels beigetragen, den Verbrauchern mehr Wahlmöglichkeiten zu bieten. Obwohl sie im Allgemeinen auf eine größtmögliche Harmonisierung abzielen, wird ihre Wirksamkeit durch die in den Artikeln enthaltenen Möglichkeiten zum Erlass zusätzlicher nationaler Vorschriften beeinträchtigt. Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit zur Abweichung von den sektorspezifischen Vorschriften Gebrauch gemacht haben, hat zu einer stärkeren regulatorischen Fragmentierung der sektorspezifischen Verbraucherschutzvorschriften im Bereich der elektronischen Kommunikation geführt. Die Interessenträger aus der Branche haben darauf hingewiesen, dass sie dadurch daran gehindert werden, in großem Maßstab zu operieren und einheitliche grenzüberschreitende Dienste anzubieten.

Was die Massenmarktdienste für elektronische Kommunikation im Allgemeinen betrifft, so verfügen die Endnutzer in der Union im Sektor der elektronischen Kommunikation über eine große Auswahl, ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis, eine hohe Dienstqualität und ein hohes Maß an Schutz. Zusammen mit den EU-Wettbewerbsvorschriften sorgt der EKEK für ausreichende Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher und für wettbewerbsfähige Märkte.

Mit einer weiteren Harmonisierung der Vorschriften würden Binnenmarkthindernisse abgebaut, die sich aus einer unterschiedlichen Umsetzung der Vorschriften ergeben, und würde das Funktionieren des Binnenmarkts insbesondere für grenzüberschreitend tätige Anbieter verbessert. Dies könnte dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand zu verringern, die Befolgungskosten zu senken und die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen zu verbessern. Darüber hinaus könnten einige Aktualisierungen und Vereinfachungen sowohl für Endnutzer als auch für Diensteanbieter von Vorteil sein, z. B. die Aktualisierung der Anforderungen an die Bereitstellung von Informationen und die Optimierung des für Geschäftskunden geltenden Schutzes sowie die weitere Angleichung an die einschlägigen Rechtsvorschriften in diesem Sektor.

#### **5. GEWONNENE ERKENNTNISSE UND WEITERES VORGEHEN**

Der EKEK hat durch die mit ihm verfolgten Ziele, nämlich die Konnektivität sowie den Zugang zu VHC-Netzen und deren Nutzung zu fördern, dazu beigetragen, einen wirksamen Wettbewerb auf dem Markt für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste zu erreichen bzw. aufrechtzuerhalten und die Interessen der Endnutzer zu schützen. Als eine Richtlinie lässt der EKEK jedoch erheblichen Spielraum für unterschiedliche nationale Vorgehensweisen, die zu einer Fragmentierung führen, weshalb die Bewertung auch die Grenzen des EKEK bei der Vertiefung des Binnenmarkts für elektronische Kommunikation aufzeigt. Europäische Betreiber sehen sich nach wie vor mit Hindernissen konfrontiert, wenn sie grenzüberschreitend tätig werden und expandieren wollen, was ihre Fähigkeit einschränkt, zu investieren, innovativ zu sein und mit globalen Wettbewerbern zu konkurrieren. Darüber hinaus sind die elektronische Kommunikation, einschließlich satellitengestützter Dienste, und die kritische

Kommunikation im Zusammenhang mit der Gewährleistung von Sicherheit, Resilienz und Vorsorge stärker in den Mittelpunkt gerückt.

Die SMP-Regelung ist zusammen mit der symmetrischen Regulierung nach wie vor das wichtigste Instrument für die Vorabregulierung. Die Vorabregulierung ist weiterhin ein zentrales Instrument, um sicherzustellen, dass Wettbewerbsproblemen rechtzeitig begegnet wird. Allerdings gibt es Spielraum für die Vereinfachung einiger zentraler Bestimmungen, von denen die Regulierungsbehörden entweder keinen Gebrauch gemacht haben (Artikel 76 über Ko-Investitionen, Artikel 77 über die Auferlegung einer funktionalen Trennung) oder von denen einige Regulierungsbehörden zwar Gebrauch gemacht haben, die jedoch weiter vereinfacht werden sollten, um für eine breitere Anwendung zu sorgen (z. B. Artikel 61 Absatz 3 über die symmetrische Regulierung). Und schließlich war – wie oben dargelegt – die Zahl der gemäß Artikel 32 notifizierten Fälle, in denen es um oligopolistische Marktstrukturen ging, sehr gering. Möglichen Problemen auf oligopolistischen Märkten wird entweder im Rahmen der Frequenzgenehmigungsregelung oder im Rahmen des Wettbewerbsrechts begegnet.

Die im EKEK enthaltenen Universaldienstverpflichtungen dienen nach wie vor als Sicherheitsnetz, um zu gewährleisten, dass allen Verbrauchern in der Union erschwingliche und angemessene Internet- und Sprachkommunikationsdienste zur Verfügung stehen. Mit einer Vereinfachung der Bestimmungen unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten könnte die Wirksamkeit der Vorschriften verbessert werden, während mit einer künftigen Überprüfung sichergestellt werden könnte, dass die Vorschriften den sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen, einschließlich des Übergangs zur Glasfaser, gerecht werden.

Die Bestimmungen über die Endnutzerrechte erfüllen größtenteils noch ihren Zweck, könnten aber in mancher Hinsicht vereinfacht und weiter harmonisiert werden.