

Stellungnahme

zur Draft Recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA)

21.07.2009

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.300 Unternehmen, davon 950 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungspolitische Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik ein.

Bis zum 24. Juli 2009 stellt die Europäische Kommission ihre Regulierungsstrategie zur Förderung des Höchstgeschwindigkeitsinternets zur Konsultation. Der Ausbau neuer Infrastrukturen ist für Europa von herausragender gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Bedeutung. In diesem Sinne stimmen wir der Auffassung der Kommission zu, dass "development of high-speed broadband services is key to creating economic growth and achieving the goals of the Lisbon agenda." (Recital 1).

BITKOM bedankt sich für die neuerliche Gelegenheit zur Stellungnahme und möchte diese wie folgt wahrnehmen. Hierbei möchten wir ergänzend darauf hinweisen, dass die Nichterwähnung einzelner Aspekte der Empfehlung nicht notwendigerweise mit einer Zustimmung des BITKOM hierzu gleichzusetzen ist.

Grundlegende Bewertung

Der vorliegende Entwurf ist aus Sicht des BITKOM noch nicht der erhoffte Durchbruch zur Förderung von NGA-Investitionen. In der vorliegenden Form ist noch offen, ob die Empfehlung ausreichende Investitionsanreize bietet. Aus unserer Sicht ist ein risikobezogenes Zugangsmodell dringend erforderlich, um Investitionsanreize zu setzen. Risiken der investierenden Unternehmen müssen in Zukunft angemessen berücksichtigt und Vereinbarungen zur Diversifizierung von Investitionsrisiken zwischen Marktteilnehmern zugelassen werden. Negative Investitionsanreize werden gesetzt, wenn der Markteintritt für einen Nicht-Investor auf Basis der regulierungsbasierten Vorleistungen zu jeder Zeit und mit jeder Menge möglich ist und eine volle Beteiligung am Erfolg aber keinerlei Beteiligung am Risiko stattfindet.

BITKOM unterstützt das in Recital 1 genannte Ziel einer Förderung von "efficient investment and innovation in new and enhanced infrastructure ... taking due account of the risks incurred by all investing undertakings and the need to maintain effective competition". Der Terminus "efficient" lässt aber einen umfangrei-

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Dr. Tobias Stadler
Bereichsleiter
Telekommunikationspolitik
Tel. +49. 30. 27576-224
Fax +49. 30. 27576-51-224
t.stadler@bitkom.org

Präsident

Prof. Dr. Dr. h.c. mult.
August-Wilhelm Scheer

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

zur Draft Recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA)

Seite 2

chen interpretatorischen Freiraum zu. Hier sollte näher spezifiziert werden, was gemeint ist.

Das Bekenntnis der Kommission zu “regulatory certainty and consistency” ist ebenfalls zu begrüßen. Die Vorschläge der Kommission bleiben allerdings recht vage und bieten daher in dieser Form nicht die notwendige Rechtsicherheit. Die Recommendation sollte stärker herausstellen, wie Rechtsicherheit konkret hergestellt werden kann. Diesbezüglich reicht es nicht aus, die NRAs dazu aufzurufen, zukünftige Regulierungsmaßnahmen „where possible“ mitzuteilen. Regulierung muss stattdessen den erheblichen sunk costs von NGAN-Investitionen Rechnung tragen und bereits vor der Investitionsentscheidung die konkreten Eckpunkte der Regulierung den potenziellen Investoren mitteilen.

Zur Erreichung des gemeinsamen Ziels neuer Netze müssen jedoch unter Umständen modifizierte regulatorische Konzepte herangezogen werden, als in der Vergangenheit zur Öffnung vormals monopolistischer Märkte. Anstatt weiter auf die Umverteilung von Marktanteilen auf Basis einer bereits vorhandenen Legacy Infrastruktur zu setzen, sollte die Regulierung sich auf die Schaffung von dynamischen Effizienzen im Hinblick auf Investitionen in neue NGA-Infrastrukturen konzentrieren.

Welche Technologien beim NGAN-Ausbau zukünftig zum Einsatz kommen, sollte im Sinne des Prinzips der Technologieneutralität grundsätzlich dem Markt überlassen werden. Ein anderes Vorgehen kann zu ineffizienten Marktergebnissen führen und verletzt den ordnungspolitischen Grundsatz, dass der Markt und nicht administrative Stellen über den Technologieeinsatz entscheidet. Anstelle ausdrücklicher Vorgaben sollte die Empfehlung hier deutlich machen, dass die Wahl der sinnvollsten Technologie den Marktteilnehmern zu überlassen ist.

Die Empfehlung muss dem Ziel und der Förderung von Investitionen und dem Infrastrukturwettbewerb dienen. Die hierzu insbesondere in Annex III enthaltenen Ansätze reichen aus Sicht des BITKOM bei weitem nicht aus. Die Recommendation verpasst die Chance zu einer wirklich durchgreifenden Änderung des herrschenden Regulierungsparadigmas. Eine echte Veränderung der Marktstrukturen auf Basis unterschiedlicher regulatorischer Behandlung von investierenden und nicht-investierenden Unternehmen wird durch die Empfehlung kaum zugelassen. Der jetzt vorliegende Draft versucht zuvorderst, alle Marktteilnehmer und alle Geschäftsmodelle auf dem Weg in die NGA-Welt zu schützen. Ein Ansatz, der unserer Auffassung nach aber nicht in der Lage ist, ausreichende Investitionsanreize zu setzen.

Erfordernis eines modifizierten Regulierungsansatzes

BITKOM ist der Auffassung, dass jeglicher Regulierungsansatz Infrastrukturwettbewerb gegenüber rein regulierungsbedingtem Wettbewerb fördern sollte. Der Ansatz sollte lauten „soviel Markt wie möglich, so wenig Regulierung wie nötig“. Die liberalisierten Telekommunikationsmärkte in Europa beruhen auf der

Stellungnahme

zur Draft Recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA)

Seite 3

Erkenntnis, dass der Markt der beste, effizienteste und damit am meisten Wohlfahrt schöpfende Allokationsmechanismus ist, den wir kennen.

Insgesamt setzt der effektive Aufbau neuer Netze ein faires und diskriminierungsfreies Wettbewerbsumfeld voraus.

Wir plädieren für einen Regulierungsansatz, der die Besonderheiten des NGAs berücksichtigt. Für die Entwicklung hin zu flächendeckenden NGAN ist es von herausragender Bedeutung, dass die entscheidenden Fragen angemessener Zugangsregulierung zeitnah gelöst werden, um ein rasches Ausrollen von NGAN zu fördern. In Anbetracht der enormen Kosten eines europaweiten Ausrollens von NGA (ca. € 250-300 Milliarden), ist es offensichtlich, dass der Großteil der Investitionen durch private Investitionen getragen werden muss.

Öffentliche Gelder können und sollten hingegen nur eine ergänzende Rolle spielen. Der Bau kommunaler Netze sollte auf Regionen beschränkt werden, in denen die Telekommunikationsunternehmen auch auf absehbare Zeit keinen Infrastrukturausbau vornehmen werden und auch Kooperationen zwischen Unternehmen und Kommunen nicht zu einem Ausbau führen.

Das Hauptziel der NGA Empfehlung sollte daher darin liegen, durch eine anreizbasierte Regulierung NGAN Investitionen privater Marktteilnehmer zu fördern. Um dies zu erreichen, ist ein modifizierter Regulierungsansatz für NGAN dringend notwendig. Dieser muss Investoren Planungs- und Rechtssicherheit in Bezug auf die zu tätigen Infrastrukturprojekte geben.

Dies gilt ebenso für jene Anbieter, die sich selbst nicht an einem NGA-Ausbau beteiligen wollen und ihr Geschäft stattdessen auf regulierungsbedingtem Wettbewerb stützen wollen. Auch diese benötigen für ihre Geschäftsplanung so frühzeitig wie möglich Klarheit über die zukünftigen Zugangsmöglichkeiten und deren Kosten.

Wir regen an, dass die Recommendation zur Senkung von Markteintrittsbarrieren verstärkt auf symmetrische Maßnahmen setzen sollte, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu Leerrohren. Anstatt allein auf den sachlich nicht zu rechtfertigenden Zugang zu Leerrohren des Incumbents, sollte der Leerrohrzugang symmetrisch ausgestaltet sein und alle Leerrohre umfassen. Dies setzt jedoch ein abgeschlossenes Art.7-RR-Verfahren voraus, das von den nationalen Regulierungsbehörden durchzuführen ist. BITKOM regt in diesem Zusammenhang an, dass die NRA prüfen sollten, ob ein Markt für Leerrohre besteht.

Primat der Verhandlungslösung

Wir halten für viele Bereiche das Primat der Verhandlungslösungen für richtig. Angesichts ungewisser Nachfrage und Zahlungsbereitschaften für neue NGA-Services sind grundsätzlich kommerzielle Verhandlungslösungen bei Zugangspreisen zu bevorzugen, da diese eher eine marktliche Bepreisung des zugrunde liegenden Investitionsrisikos erlauben als behördlich festgelegte Preise. Nur

Stellungnahme

zur Draft Recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA)

Seite 4

wenn der Markt nicht in der Lage ist, adäquate Preise und ein faires und diskriminierungsfreies Wettbewerbsumfelds zu etablieren, müssen zeitnah und schnell regulierte Zugangspreise festgesetzt werden.

Förderung von Risikoteilungsmechanismen

Ein neuer Regulierungsansatz für NGAN sollte insbesondere die speziellen Investitionsrisiken berücksichtigen und kooperative Vereinbarungen zwischen Investoren und Zugangssuchenden zur Risikodiversifizierung erlauben. Wir begrüßen ausdrücklich die Anerkennung des Risikocharakters von NGAN Investitionen. (“Considering the capital-intensive nature of NGA deployment and the risk involved...”) (Rec. 25). Auch aus unserer Sicht wird eine effektive Diversifizierung von Investitionsrisiken zwischen Investor und Zugangssuchenden zu schnellen und umfassenden Investitionen in NGAN führen.

Erforderlich ist ein faires Risikoteilungskonzept, das die Interessen aller Wirtschaftsteilnehmer zu einem gerechten Ausgleich führt. Ein diskriminierungsfreies Konzept der Risikoteilung kann dabei zwischen verschiedenen Laufzeiten und Zugangsentgelten (z.B. laufzeitabhängige Entgelte, Vorabzahlungen, Entgelte in Abhängigkeit von Abnahmemenge) differenzieren, um die Höhe der Risikoübernahme durch den Nicht-Investor abzubilden. Zugangsbegehrende Unternehmen sollten jedoch frei entscheiden können, in welcher Form ihre Risikoübernahme erfolgt. So kann es für Unternehmen sinnvoll erscheinen, sich eher durch einen höheren Preis am Risiko zu beteiligen, anstatt auf längere Vertragslaufzeiten oder Vorabzahlungen einzugehen.

Die Ausführungen in der Empfehlung müssen derart ausgestaltet werden, dass denkbare Risikoteilungsmechanismen nicht erschwert werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass einem „effizienten Betreiber“ selbst dann noch eine adäquate Gewinnmarge zugesichert wird, wenn dieser Betreiber nicht willens ist, sich an Risikoteilungsmechanismen zu beteiligen. Hierdurch entsteht die Gefahr von Trittbrettfahrern auf der einen und Investitionshemmnissen auf der anderen Seite. Warum sollte ein Marktteilnehmer Risiken auf sich nehmen, wenn direkte Wettbewerber auch mit risikolosen Geschäftsmodellen am Markt agieren können?

Höhere Preise für Zugangsbegehrende, die sich aus der Tatsache ergeben, dass diese aufgrund ihrer internen Risikokalkulation nicht bereit sind in gleichem Maße wie investierende Unternehmen Investitionsrisiken zu übernehmen, sollten explizit als nicht diskriminierend festgestellt werden. Dabei dürfen durch neue Tarifstrukturen zur Risikoteilung jedoch keinesfalls Preis-Kosten-Scheren entstehen.

Förderung von Kooperationsmodellen

Gerade Kooperationsmodelle können ein Erfolgsmodell für den möglichst zeitnahen Ausbau hochleistungsfähiger TK-Infrastrukturen darstellen. In vielen Fällen sind Kooperationen der einzig wirtschaftliche Weg, um überhaupt eine

Stellungnahme

zur Draft Recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA)

Seite 5

weitgehende flächendeckende Versorgung mit hochleistungsfähigen TK-Infrastrukturen – auch in weniger dicht besiedelten Regionen – zu ermöglichen. Beispielsweise hätte ein Co-Investment – bei dem die beteiligten Unternehmen im Endkunden- und Wholesale-Markt zueinander im Wettbewerb stehen – aus Sicht des BITKOM großes Potential, Kapital für einen möglichst flächendeckenden NGA-Ausbau freizusetzen.

Plädoyer für Technologieneutralität

Wir sind der Auffassung, dass die Definition der Kommission, nach der es sich bei NGAN um “wired access networks which consist wholly or in part of optical elements” (8.) nicht zutrifft. Die Recommendation sollte berücksichtigen, dass es sich bei NGAN um eine neue, im Entstehen begriffene Technologie handelt, die grundsätzlich auch drahtlose Technologien umfassen kann, die insbesondere bei der Analyse von möglichen Substitutionsbeziehungen berücksichtigt werden sollten. Damit ist nicht notwendigerweise verbunden, dass auch die Regulierungsverpflichtungen auf diese Technologien angewendet werden. Insoweit greift die von der Kommission gegebene Definition zu kurz und ist unvereinbar mit dem etablierten Prinzip der Technologieneutralität.

Unzutreffend ist die Behauptung der Kommission, NGAs seien meistens das Ergebnis einer Aufrüstung bereits existierender Kupfernetzwerke (“in most cases NGAs are a result of an upgrade of an already existing copper or co-axial access network.” (8.)) Dies trifft zwar für die Aufrüstung von Kabelnetzinfrastrukturen via DOCSIS 3 zu, ist aber weder der Fall bei Investitionen in FTTH/B noch bei Investitionen in mobile Breitbandlösungen. Eine derartige Definition impliziert, dass es sich bei Investitionen in NGAN weitestgehend um eher risikoarme „Upgrades“ handelt. Dies ist nicht nur sachlich unrichtig, sondern steht auch im Widerspruch zu dem von der Kommission grundsätzlich festgestellten Risikocharakter von NGAN Investitionen.

Auch die Feststellung der Recommendation, bei VDSL BSA handele es sich lediglich um ein “chain substitute to existing wholesale broadband access over copper-only loops.” (PT 32) ist unzutreffend und wird nicht weiter begründet. Entsprechend bleibt offen, wie die Kommission zu dieser Feststellung gelangt. Da die Recommendation VDSL BSA regulatorisch anders betrachtet als FTTH BSA entsteht der Eindruck, die Kommission definiere Produkte auf der Basis der verwendeten Technologie. Dies ist mit dem Prinzip der Technologieneutralität nicht vereinbar. Grundsätzlich sollte die Recommendation von derartigen Vorfestlegungen Abstand nehmen und insbesondere bei der Frage nach möglichen Substitutionsbeziehungen nicht entsprechenden Marktanalysen vorgreifen.

Darüber hinaus sollte die Empfehlung stärker deutlich machen, dass der Ausdruck „SMP Betreiber“ sich nicht automatisch auf den etablierten Bestandsnetzbetreiber bezieht, sondern grundsätzlich jeder Investor über SMP verfügen kann.

Stellungnahme

zur Draft Recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA)

Seite 6

Kritik an Bevorzugung bestimmter Netzarchitekturen

Aus Sicht des BITKOM ist es nicht angezeigt, grundsätzlich multi-fibre roll-out in der Recommendation zu favorisieren. Entsprechende Entscheidungen sollten dem Markt überlassen und nicht administrativ entschieden werden.

Die in der Recommendation enthaltene Einschätzung, FTTN-Investitionen seien grundsätzlich risikoärmer als FTTH-Investitionen wird vom BITKOM nicht geteilt. Auch ist die Feststellung, bei Investitionen in VDSL gäbe es deutlich geringere Nachfrageunsicherheiten empirisch nicht belegbar. Die sich aus der unterschiedlichen Risikoeinschätzung ergebende differenzierte regulatorische Behandlung von VDSL und FTTH diskriminiert VDSL-Investitionen gegenüber anderen Technologien und erschwert VDSL-Investitionen – obwohl VDSL für weite Teile der Mitgliedstaaten potentiell eine der effizientesten Technologien darstellt.

Beschränkung der Zugangspreisregulierung notwendig

Entsprechend dem Grundsatz eines Primates von Marktlösungen sollte die Recommendation die Chance wahrnehmen, die Zugangsregulierung in Teilbereichen zu lockern und mehr Flexibilität bei NGAN roll-out zu ermöglichen. Anstatt die Regulierung auf monopolistische Engpässe zu begrenzen, fordert die Recommendation das gesamte Spektrum an Zugangsmöglichkeiten, die weiterhin im Sinne einer impliziten „fibre investment ladder“ parallel auferlegt werden sollen. Dieser zu weit greifende Regulierungsansatz beschränkt zum einen Regulierungsadressaten in ihrer Preisflexibilität und macht es zum anderen alternativen Netzbetreibern schwerer, wirtschaftlich abbildbare Konkurrenzprodukte zu den regulierten Leistungen anzubieten. Beides begrenzt Wettbewerb unnötig und wirkt zum Nachteil der Endkunden.

Obwohl die Recommendation im Grundsatz Preisdifferenzierung als wohlfahrtsteigernd anerkennt (Rec. 29) wird die Möglichkeit für eine sich an Zahlungsbereitschaften orientierte Preissetzung durch die weiterhin sehr strikte Kostenorientierung auf der Vorleistungsebene praktisch unmöglich gemacht. Dies wird besonders deutlich am Beispiel der Preissetzung von BSA, dem voraussichtlich wichtigsten NGA Vorleistungsprodukt. BSA Preise sollen sich nur insoweit differenzieren dürfen als dies durch unterschiedliche Kostenstrukturen begründbar ist. Genau dies ist aber im NGA Umfeld eher nicht der Fall. Preisunterschiede wären diesbezüglich wie in vielen andere Märkten auch, u.a. durch unterschiedliche Zahlungsbereitschaften für unterschiedliche Service. bzw. Bandbreitenklassen begründbar. Dies lässt die Recommendation aber nicht zu.

Auch aus Sicht konkurrierender Netzbetreiber ist eine strikte Kostenregulierung auf Markt Nr. 5 abzulehnen. Nachfrager kaufen bei diesem Markt einen größeren Teil an Wertschöpfung vom NGA-Betreiber ein. Regulierung auf diesem Markt muss berücksichtigen, dass Unternehmen, die einen größeren Wertschöpfungsbeitrag auf Basis eigener Infrastruktur bereitstellen können, hier als Großhandelsanbieter in Konkurrenz zu dem Markt-4-Netzbetreibern treten können. Eine strenge kostenorientierte Entgeltregulierung würde diesem Großhandelsmarkt

Stellungnahme

zur Draft Recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA)

Seite 7

die Luft abschneiden, denn damit wäre kein alternativer Anbieter konkurrenzfähig. Für eine Förderung von Infrastrukturwettbewerb ist der Ansatz der Kommission daher zu restriktiv.

Im Sinne einer effizienten Anreizregulierung sollte die Recommendation klar herausstellen, dass sich die NRAs bei der Auferlegung von Zugangsmöglichkeiten – sofern notwendig – immer auf das jeweils am wenigsten einschneidende Remedy beschränken, welches diskriminierungsfreien Zugang sicherstellen kann.

Um entsprechend wohlfahrtsteigernde Preissetzung und Konkurrenz im Vorleistungsbereich zu ermöglichen, sollte die Empfehlung im Grundsatz die kostenbasierte Zugangspreisregulierung als ultima ratio auf echte monopolistische Bottleneckbereiche beschränken und im übrigen auf die Förderung von Nicht-Diskriminierung und kommerziellen Verhandlungslösungen setzen.