

## Positionspapier

### Zum Entwurf einer Empfehlung der EU-Kommission für den regulierten Zugang zu Breitbandnetzen der nächsten Generation (NGA)

---

*Die Europäische Kommission hat am 12. Juni 2009 eine Empfehlung zur Regulierung von Breitbandnetz Zugängen zur Konsultation gestellt. Der Konsultationsentwurf ist Bestandteil einer europäischen Breitbandstrategie, die der Europäische Rat im Frühjahr 2009 zur Stärkung des Breitbandausbaus und notwendiger Investitionen gefordert hatte. Hintergrund ist die fundamentale Bedeutung von breitbandiger Vernetzung für Beschäftigung, Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft im 21. Jahrhundert. Mit diesem Positionspapier nimmt der BDI Stellung zum vorliegenden Konsultationsentwurf.*

---

Dokumenten Nr.  
D

Datum  
30. Juli 2009

Seite  
1 von 3

#### A. Einführung

Der BDI begrüßt das Vorhaben der Europäischen Kommission, eine Empfehlung zur Regulierung von Breitbandnetzen der nächsten Generation herauszugeben. Die Empfehlung kann dazu beitragen, die erforderliche Rechts- und Planungssicherheit für den Ausbau von Breitband („NGA“) in einem fairen Wettbewerbsumfeld zu ermöglichen. Erforderlich sind klare Vorgaben, die wirksame Anreize für die erforderlichen Investitionen eines europaweiten Breitbandausbaus von geschätzten 250 bis 300 Milliarden Euro schaffen.

Zu Recht verweist der vorliegende Entwurf auf die „kapitalintensive Natur von Breitbandausbau und die einhergehenden Risiken“ für die potenziellen Investoren. Deshalb fordert der BDI einen intelligenten Regulierungsansatz, der zwischen investitionsbereiten Unternehmen und solchen Unternehmen unterscheidet, die keine Investitionsrisiken zu tragen bereit sind.

Der Konsultationsentwurf trägt diesem Anspruch nur in Ansätzen Rechnung. Eine vertiefte Diskussion und Anpassung ist insbesondere unter den folgenden Aspekten erforderlich.

#### B. Neutralität bei Technologien und Netzarchitekturen gewährleisten

Der BDI spricht sich für eine neutrale Behandlung unterschiedlicher Breitbandtechnologien und -architekturen aus. Die breitbandige Vernetzung ist eine Technologie, die sich gegenwärtig noch in der Aufbau- und Entwicklungsphase befindet. Präferenzen für bestimmte Breitbandtechnologien sind deshalb durch den Markt und nicht durch behördliche Vorgaben zu entscheiden. Davon abweichende Regelungen in der Kommissi-

**Bundesverband der  
Deutschen Industrie e.V.**  
Mitgliedsverband  
BUSINESSEUROPE

Telekontakte  
T: 030 2028-1419  
F: 030 2028 2419

Internet  
[www.bdi.eu](http://www.bdi.eu)

E-Mail

[M.Littger@bdi.eu](mailto:M.Littger@bdi.eu)

ons-Empfehlung sollten in Übereinstimmung mit dem Europäischen TK-Rechtsrahmen an den Grundsatz der Technologieneutralität angepasst werden:

- Der BDI lehnt eine regulatorische Besserstellung von sogenannten Multi-Fibre-Ansätzen gegenüber alternativen Netzarchitekturen ab. Dadurch würde der Markt ohne erkennbare Vorteile zu technologischen Lösungen gedrängt, die wegen höherer Ausbaurkosten sowie potenziell abweichender Marktbedürfnisse dem Ziel verstärkter Breitbandinvestition und einem Infrastrukturwettbewerb entgegenlaufen könnten. Aus dem gleichen Grunde sollte die Empfehlung auf jede Privilegierung von FTTH-Lösungen („Glasfaser bis zur Wohnung“) gegenüber FTTN („Glasfaser bis zur Nachbarschaft“) verzichten.
- Die Definition von NGA sollte in der Empfehlung nicht auf optische Glasfasertechniken reduziert werden. Breitbandige Lösungen lassen sich vielmehr auch durch alternative Technologien einschließlich drahtloser Funkversorgung realisieren. Substitutions- und Wettbewerbswirkungen mobiler Breitbandlösungen sind insoweit zu berücksichtigen. Eine Übertragung der Festnetzregulierung auf den mobilen Bereich darf nicht stattfinden.
- Das Verständnis des Kommissionsentwurfs zum NGA-Ausbau als ein „Upgrade“ bestehender Netze wird dem Risikocharakter von NGA als qualitativ neuer Infrastruktur nicht gerecht. Dagegen sollte die Empfehlung Bitstromzugang über VDSL als vollwertige Breitbandtechnologie bewerten, die FTTH-Lösungen weder nachgeordnet ist, noch eine geringere Nachfrageunsicherheit aufweist.

### **C. Risikoadäquate Verhandlungslösungen stärken**

Für einen schnellen und zügigen Breitbandausbau ist eine angemessene Aufteilung der Investitionsrisiken unverzichtbar. Durch individuell ausgehandelte Vereinbarungen zwischen Investoren und Zugangssuchenden können relevante Risikofaktoren wie Laufzeiten und Abnahmemenge unter marktwirtschaftlichen Aspekten individuell abgebildet werden. Der BDI unterstützt daher das Primat der Verhandlungslösung, bei dem Zugangspreise nur dann behördlich festgelegt werden, wenn der Markt dazu nicht in der Lage ist.

Die Empfehlung darf risikoadäquate Verhandlungslösungen faktisch nicht dadurch erschweren, dass sie Zugang suchenden Unternehmen von vornherein eine relevante Gewinnmarge zusichert. Indem der vorliegende Entwurf jedoch „effizienten Betreibern“ unabhängig von ihrer individuellen Risikobereitschaft eine solche Gewinnmarge gewährleistet, profitieren risikoaverse Geschäftsmodelle zu Lasten langfristiger Investitionsstrategien. Um solche „Trittbrettfahreneffekte“ zu vermeiden und gleichwohl Preis-Kosten-Scheren auszuschließen, sollten einer Entgeltregulierung die Preise für langfristige Risikoteilungsverträge zu Grunde gelegt werden. Nach oben hin abweichende Preise für Zugangssuchende, die auf einer – im Vergleich zum Investor – geringeren Investitionsbereitschaft beruhen, sind als nichtdiskriminierend anzuerkennen.

## **D. Marktorientierte Preissetzung ermöglichen**

Der BDI begrüßt die Auffassung in der Recommendation, dass wirtschaftliche Anreize für den Breitbandausbau durch eine Differenzierung von Zugangspreisen entstehen. Jedoch ist die Möglichkeit für investierende Unternehmen, die Preissetzung an der Zahlungsbereitschaft des Markts auszurichten, in der Empfehlung unzureichend ausgestaltet.

Preisunterscheidungen auf der Vorleistungsebene sind nach dem Konsultationsentwurf grundsätzlich nur durch abweichende Kostenstrukturen zu rechtfertigen. Dadurch würden individuelle, marktorientierte Preisgestaltungen etwa beim Bitstreamzugang (BSA) als wichtigstes Vorleistungsprodukt wegen relativ konstanter Kostenstrukturen weitestgehend ausgeschlossen. Mangels notwendiger Verhandlungsspielräume würden TK-Unternehmen, die als Großhandelsanbieter mit eigenen Infrastrukturen auf den Markt (Markt Nr. 5) treten, ihre Konkurrenzfähigkeit zu den etablierten Netzbetreibern (Markt Nr. 4) verlieren. Dies widerspricht dem erklärten Ziel der Empfehlung zur Förderung eines nachhaltigen Infrastrukturwettbewerbs. Anstelle dieser kostenorientierten Zugangsregulierung sollte die Empfehlung den Schwerpunkt auf nicht-diskriminierende Verhandlungslösungen setzen.

## **E. Zugangsregulierung an neue Umstände anpassen**

Der BDI unterstreicht den besonderen Umstand, dass die Empfehlung eine Zugangsregulierung für eine erst noch zu erbauende Netzinfrastruktur betrifft. Um Anreize für Investitionen und einen wirksamen Infrastrukturwettbewerb zu stärken, sollte die Regulierung insgesamt flexibler ausgestaltet werden.

- Das Festhalten an einer gestuften Auferlegung von Zugangsinstrumenten beschränkt die Preisflexibilität und vermindert die Konkurrenzfähigkeit alternativer Wettbewerber. Erforderlich ist eine Konzentration auf monopolistische Engpässe, während Zugangsverpflichtungen auf das nötige Maß reduziert werden sollten. Klarstellend sollte den nationalen Regulierungsbehörden (NRA) vorgegeben werden, dass bei der Wahl von Zugangsmöglichkeiten das Instrument mit der geringsten Wettbewerbsverzerrung zu bevorzugen ist.
- Für einen zügigen Breitbandausbau sollte die Empfehlung verstärkt auf symmetrische Regulierung setzen. Insbesondere sind Zugangsverpflichtungen zu Leerrohren nicht mehr nur den etablierten Betreibern auf der Legacy Infrastruktur, sondern allen Inhabern von Leerrohren aufzuerlegen. Zugleich sollten unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen in Europa stärkere Berücksichtigung finden.
- Klarstellend ist zu ergänzen, dass potenziell jedes investierende Unternehmen das Merkmal einer erheblichen Marktmacht (SMP) aufweisen kann.