

Regionalisierung in der Regulierung

Geographische Segmentierung von Märkten am Beispiel der Breitbandmärkte in England und Österreich

Workshop des VATM am 15. Juli 2008, Köln

Matthias Ehrler
SBR Juconomy Consulting AG

1 Gründe

2 Chronologie

3 Marktabgrenzung & -definition

4 Marktmacht & Verpflichtungen

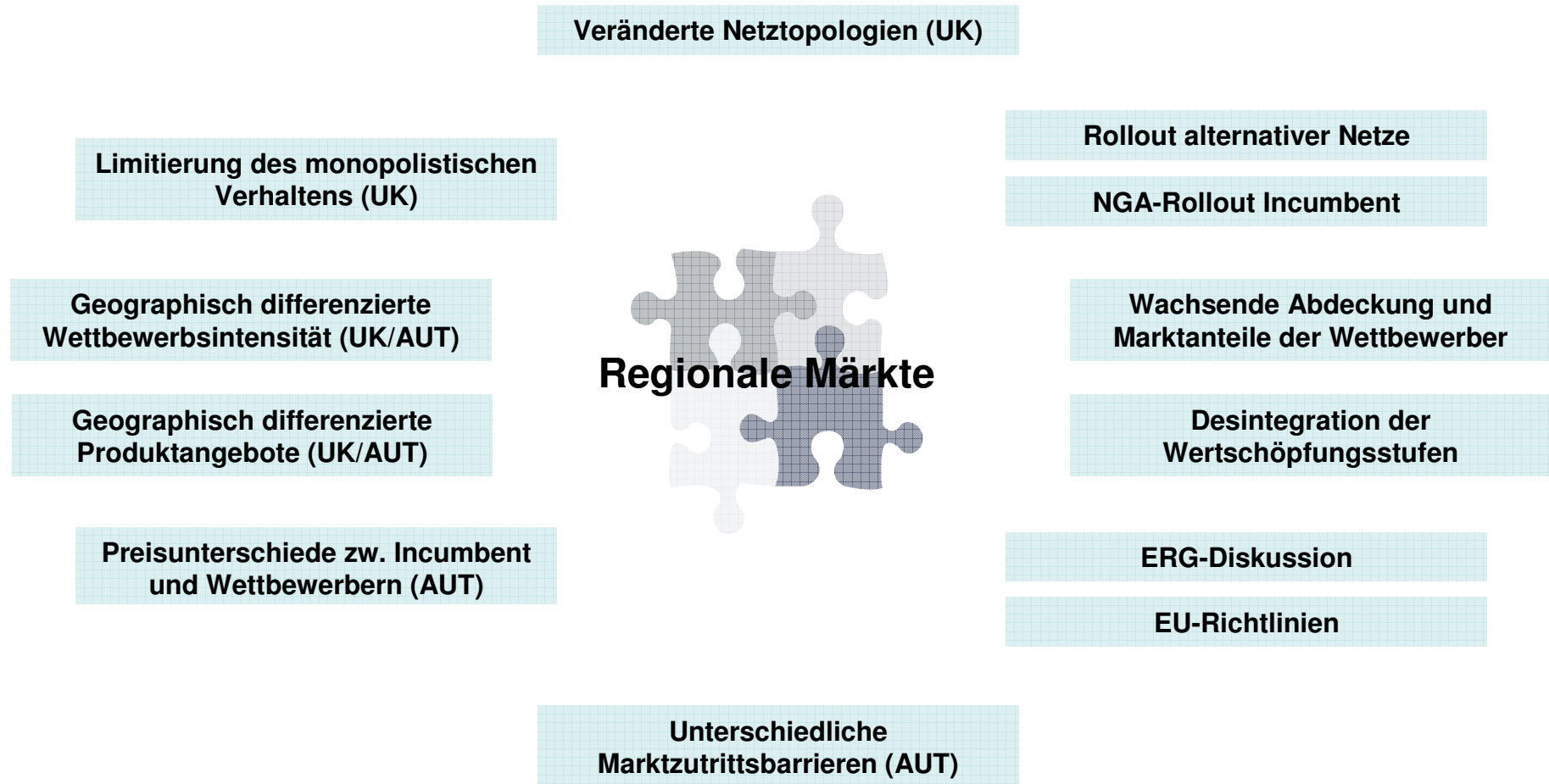
5 Vergleich England & Österreich

6 Übertragung auf Deutschland

7 EU-Ebene

8 Kontext

Gründe der Regionalisierung



Chronologie

England

- 26. November 2006 Start 1. Ofcom-Konsultation Vorleistungsmärkte Breitbandzugang
- 15. November 2007 Start 2. Ofcom-Konsultation Vorleistungsmärkte Breitbandzugang (Erläuterung und Notifizierung)
- 14. Februar 2008 Kommentierung der Europäische Kommission
- 21. Mai 2008 Veröffentlichung des finalen Dokumentes (Erläuterung und Notifizierung)

Österreich

- 19. Februar 2008 Start öffentliche Konsultation der TKK zum Breitband-Vorleistungsmarkt
- 7. März 2008 Präsentation und Diskussion der Analyse mit Marktteilnehmern
- 18. März 2008 Abschluss der nationalen Konsultationsphase
- 4. Juli 2008 Entscheidung der TKK über teilweise Deregulierung des Breitband-Vorleistungsmarktes

Marktabgrenzung & -definition - Sachlich

England

- asymmetrischer Breitbandzugang sowie Transport zur Sicherstellung der Zusammenschaltung mit anderen Kommunikationsdienstleistern, die eine „always on“ Leistung zur simultanen Nutzung von Sprache und Daten mit einer Geschwindigkeit größer als bei Einwahlverbindungen zur Verfügung stellen
- Zugang über ADSL und Kabel
- Privat- und Geschäftskunden

Österreich

- Bereitstellung des breitbandigen, bidirektionalen Zugangs zum Teilnehmer auf Vorleistungsebene
- Zugang über xDSL, Kabel, FWA (WLAN, WiMAX) sowie FTTC
- Privat- und Geschäftskunden
- Leistungserbringer kann nur Betreiber der übertragungstechnischen Infrastruktur im Anschlussnetz sein
- Reiner Wiederverkauf nicht umfasst

Marktabgrenzung & -definition - Räumlich

England

- Anschlussbereiche (local exchanges) von BT bzw. KCOM (Region Hull)
- vier geographische Märkte
- Zusammenfassung derjenigen ASB zu einem Markt, in denen Wettbewerbsbedingungen ausreichend homogen waren
- Anzahl sogenannter „Principal Operator“ pro ASB sowie Größe der ASB als weitere Schlüsselindikatoren

Österreich

- österreichisches Bundesgebiet
- geographische Differenzierung in zwei Gebiete
- HVt-Einzugsbereiche der Telekom Austria
- Zusammenfassung derjenigen HVt-Einzugsbereiche zu einer Gebietskategorie, die gleiche Wettbewerbsintensität aufweisen

Marktmacht & Verpflichtungen

England

- KCOM in der Region Hull sowie BT auf den Märkten 1 und 2 als Anbieter mit SMP qualifiziert
- Kein Anbieter mit SMP auf Markt 3
- Lediglich „weiche“ Verpflichtungen für KCOM und BT
- keine Preiskontrolle bzw. Kostenorientierung sondern lediglich getrennte Rechnungslegung

Österreich

- Telekom Austria als einziges Unternehmen mit SMP qualifiziert
- Gemeinsame Marktmacht von Telekom Austria und UPC Telekabel untersucht und ausgeschlossen
- „Harte“ und „weiche“ Verpflichtungen für Telekom Austria:
- Verpflichtungen beziehen sich mit Ausnahme der getrennten Buchführung nur auf Gebiet 2

Vergleich der Entscheidungen

England

- Local exchanges (HVt) von BT als Basis der Regionalisierung
- Vier separate geographische Märkte inklusive Region Hull (Gebiet von KCOM)
- Anschlussbereiche mit ausreichend homogenen Wettbewerbsbedingungen zu einem Markt zusammengefasst
- Anzahl der pro HVt aktiven Betreiber sowie Größe der Anschlussbereiche (Anzahl BE) als wesentliche Wettbewerbsindikatoren
- Umfasst ADSL und Kabel
- Wettbewerber müssen landesweit min. 50% der Anschlüsse adressieren können (Ausbaugrad), um bei Bewertung berücksichtigt zu werden

Österreich

- HVt-Einzugsbereiche von Telekom Austria als Basis der Regionalisierung
- Gesamtes Bundesgebiet als ein Markt, Differenzierung in zwei Gebietskategorien
- HVt-Einzugsbereiche mit gleicher Wettbewerbsintensität zu Gebietskategorien zusammengefasst
- Anzahl der pro HVt aktiven Betreiber sowie Größe der Anschlussbereiche (Anzahl BE) als wesentliche Wettbewerbsindikatoren
- Umfasst xDSL, Kabel, FWA und FTTC
- Anteil der Telekom Austria muss in den wettbewerblichen HVt-Einzugsbereichen unter 50% liegen

Schlussfolgerungen:

1. Hauptkriterien für Regionalisierung sowie Vorgehensweise bei Ermittlung nahezu identisch
2. Bewertungskriterien gelten in beiden Ländern kumulativ
3. Sachlicher Markt in Österreich deutlich weiter gefasst

Kriterien für den Wettbewerbsmarkt

	England	Österreich
Anzahl Netzbetreiber pro HVt-Einzugsbereich	4 +	3 +
Größe HVt-Einzugsbereich	min. 10.000 HH	min. 2.500 HH
Voraussetzungen Abdeckung alternative Anbieter	> 50% HH landesweit	gemeinsam > 50% pro HVt-Einzugsbereich
Voraussetzung Berücksichtigung CATV-Anbieter	min. 65% Versorgungsgrad pro HVt-Einzugsbereich	min. 65% Versorgungsgrad pro HVt-Einzugsbereich
Anzahl HVt gesamt	ca. 5.600	ca. 1.500

Schlussfolgerungen:

1. In Österreich wird Incumbent schneller aus der Marktbeherrschung entlassen
2. Wettbewerber könnten selbst einer Regulierung unterfallen

Englische Entscheidung angewandt auf Deutschland

- Untersuchung jedes HVt der DTAG hinsichtlich Anzahl BE
- Anzahl TAL-Anbieter in Deutschland höher als in England, aber aufgrund 50%-Regel regionale und lokale Anbieter bei der Marktabgrenzung mehrheitlich nicht berücksichtigt
- Bundesweite Anbieter und CATV-Betreiber voraussichtlich bei der Marktanalyse und –definition berücksichtigt
- Fraglich, ob Anteil wettbewerblicher Breitbandmarkt auf HVt-Basis in Deutschland ähnlich hoch wie in England (ca. 70%)
- Sachlich ausschließlich ADSL und Kabel in der Bewertung, wobei ADSL-Penetration und zunehmend auch Kabel-Penetration ausschlaggebend
- Englische Vorgehensweise aus Wettbewerbersicht „vorzuziehender“, da Anteil geographischer Regionen mit freiem Wettbewerb bzw. keiner Regulierung der DTAG voraussichtlich geringer wäre als in Österreich

Österreichische Entscheidung angewandt auf Deutschland

- Untersuchung jedes HVt der DTAG hinsichtlich Anzahl BE, wobei Anzahl BE bzw. HH die durch einen HVt erreicht werden um diese dem Wettbewerbsmarkt zuzuordnen, deutlich geringer ist (2.500 AUT vs. 10.000 UK)
- Bereits zwei große alternative Anbieter pro HVt-Einzugsbereich ausreichend, um hohen selbsttragenden Wettbewerb zu konstatieren (Voraussetzung: gemeinsamer Anteil über 50%)
- 50%-Regelung würde in Deutschland auf HVt-Einzugsbereiche in mittleren und großen Städten zutreffen (bspw. Flensburg, Nürnberg, Köln)
- Sachlich xDSL, Kabel, FTTC und FWA in der Bewertung, wobei xDSL- und zunehmend Kabel- und FTTC-Penetration ausschlaggebend
- Regelung würde voraussichtlich dazu führen, dass Anteil HVt-Einzugsbereiche, die dem freien Wettbewerb überlassen werden müssen, größer ist

Diskussion auf EU-Ebene - ERG

- Thematik bereits 2006/2007 verschiedentlich erwähnt
- Frage, nach Geeignetheit der Regionalisierung
- Diskussion des Regionalisierungsansatzes anhand:
 - Notwendigkeit der Regionalisierung
 - Auswahl einer geeigneten geographischen "Einheit"
 - Bewertung der Homogenität der Wettbewerbsbedingungen
 - Kriterien für Zusammenfassung von Gebieten/Einheiten
 - Definition geographischer Märkte oder unterschiedliche Verpflichtungen
 - Denkbare Implikationen
- Analyse sollte immer in nationale und regionale Richtung erfolgen
- Regionalisierung kann Komplexität der Regulierung erhöhen

Diskussion auf EU-Ebene - Kommission

- Geographische Segmentierung muss im Einklang mit den Richtlinien der Kommission erfolgen
- Eindeutige Kriterien für Definition und Bewertung regionaler Märkte erforderlich
- Kriterien müssen auf Prinzipien des Wettbewerbsrechts basieren
- Regulierungsansatz für regionale Märkte muss konsistent sein
- Sorgfältige Analyse der Wettbewerbsbedingungen zwingend
- Lediglich zwei Kriterien zur Bewertung der Wettbewerbsbedingungen nicht ausreichend
- Geographische Segmentierung und Anwendung geographisch unterschiedlicher Verpflichtungen sind keine Substitute
- Kommission erkennt die Ansätze in England und Österreich als Beitrag zu einer stärker zielgerichteten Regulierung an
- Kommission hat im Ergebnis keine wesentlichen Einwendungen gegen die Ansätze in beiden Ländern

Kontext

- Beschluss des Beirates der BNetzA zu regionalen Märkten und Diskussionen innerhalb der BNetzA
- EU-Review (allgemeine Tendenz Märkte aus der Regulierung zu entlassen)
- Konsultationen zu symmetrischen Terminierungsentgelten im Festnetz und Mobilfunk
- Roll-out alternativer Netzinfrastrukturen bzw. von NGNs sowie zunehmende Fokussierung auf Infrastrukturwettbewerb (Diskussion einer Risikoprämie auf Zugangsentgelte)
- Diskussion über Beseitigung der weißen Flecken breitbandiger Versorgung im ländlichen Raum und in diesem Zusammenhang Zulassung begrenzter Monopole

Matthias Ehrler

SBR Juconomy Consulting AG

Nordstrasse 116
40477 Düsseldorf

Tel: + 49-211-68 78 88 - 32
Fax: + 49-211-68 78 88 - 33
Ehrler@sbr-net.com