EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 21.12.2005

**SG-Greffe (2005) D/207601**

Bundesnetzagentur für Elektrizität,
Gas, Telekommunikation, Post und
Eisenbahnen
Tulpenfeld 4
D-53113 Bonn

Zu Hd.
Herrn Matthias Kurth,
Präsident
Fax: + 49.228.146904

Sehr geehrter Herr Kurth,

**Betreff:** **Sache DE/2005/0306 bis DE/2005/0311: Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, Öffentliche Inlandsgespräche an festen Standorten und Öffentliche Auslandsgespräche an festen Standorten**

**Anmerkungen gemäß Artikel 7 (3) der Richtlinie 2002/21/EG[1]:**

## I. VERFAHREN

Am 21. November 2005 registrierte die Kommission eine Notifizierung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen ("BNetzA") betreffend die Märkte für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, für öffentliche Inlandsgespräche an festen Standorten sowie für öffentliche Auslandsgespräche an festen Standorten. Die Notifizierung umfasst Marktdefinition und Bestimmung beträchtlicher Marktmacht, jedoch keinen Vorschlag bezüglich regulatorischer Verpflichtungen.

[1] Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste ("Rahmenrichtlinie") ABl. Nr. L 108, 24.4.2002, S. 33.

Ein erstes nationales Konsultationsverfahren in Bezug auf diese Märkte begann am 11. November 2003 an und endete am 7. Januar 2004. Ein zweites nationales Konsultationsverfahren wurde zwischen dem 23. März 2005 und dem 12. Mai 2005 durchgegeführt. Ein drittes nationales Konsultationsverfahren began am 12. August 2005 und endete am 2. September 2005.

Die Kommisison hat am 2. Dezember 2005 ein Auskunftsersuchen an die BNetzA gerichtet, das diese mit Schreiben vom 7. Dezember 2005 beantwortet hat.

Gemäß Artikel 7 (3) der Rahmenrichtlinie können nationale Regulierungsbehörden und die Kommission Stellungnahmen zum Notifizierungsentwurf abgeben.

## II. BESCHREIBUNG DES NOTIFIZIERUNGSENTWURFS

### II.1. Marktabgrenzung

*Sachliche Marktabgenzung: Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten*

BNetzA definiert die Märkte für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten als einen einzigen Markt, der alle Kunden umfasst, die über analoge Anschlüsse, ISDN- Anschlüsse oder ISDN-PMX Anschlüsse verfügen.[2]

BNetzA trifft also keine Unterscheidung zwischen Privat- und Geschäftskunden im Rahmen ihrer sachlichen Marktabgrenzung. Hauptgrund ist, daß gemäß BNetzA die tatsächlichen Marktgegebenheiten in der Bundesrepublik keine klar abgrenzbaren Nutzergruppen erkennen lassen. Es sei nicht möglich, festzustellen, in welchem Ausmaß ISDN-Anschlüsse und rein analoge Anschlüsse von Geschäftskunden für rein kommerzielle Zwecke verwendet würden.[3] Somit gebe keinen relevanten Unterschied zwischen analogen Anschlüssen und ISDN-Anschlüssen in Hinblick auf funktionale Austauschbarkeit, Absatzstrategien oder Verkaufskanäle, und somit fielen alle Arten von Anschlüssen und Kunden in einen einzigen sachlich relevanten Markt.

*Sachliche Marktabgenzung: Öffentliche Inlandsgespräche und Auslandsgespräche an festen Standorten*

Die Märkte für öffentliche Telefongespräche an festen Standorten werden von BNetzA in zwei unterschiedliche Märkte unterteilt. Zum einen der Markt für öffentliche Inlandsgespräche an festen Standorten für Privat- und Geschäftskunden, und zum anderen der Markt für öffentliche Auslandsgespräche an festen Standorten für Privat- und Geschäftskunden.

---

[2] Ein analoger Anschluss ist als Kupferkabel mit einer Bandbreite von 3,1 KHz definiert; ISDN-Anschlüsse werden als ein Paar zweier voneinander unabhängiger Kanäle von je 64 Kbit/s definiert; und ISDN-PMX Anschlüsse werden als ein zusammengesetztes Zugangsprodukt von 30 voneinander unabhängigen Kanälen von je 64 Kbit/s definiert.

[3] In Deutschland gibt es 26 Millionen analoge Anschlüsse, 11 Millionen ISDN- Anschlüsse und 0,125 Millionen ISDN-PMX Anschlüsse.

In Analogie zur Abgrenzung der Zugangsmärkte trifft BNetzA keine Unterscheidung zwischen den Kundengruppen Privat- und Geschäftskunden. Die Gründe, die von BNetzA hierzu angeführt werden, sind weitgehend identisch mit denjenigen, die im Zusammenhang mit den Zugangsmärkten bereits genannt wurden: da dieselben Dienste für kommerzielle sowie private Nutzung verwendet und angeboten würden, sei es faktisch unmöglich, hier eine vernünftige Abgrenzung vorzunehmen.

Desweiteren definiert BNetzA einen separaten Markt für sogenannte sprachorientierte Systemlösungen, d.h. integrierte Dienstleistungspakete für Grosskunden mit einem jährlichen Umsatzvolumen von mehr als € 1 Million pro Vertrag. Nach eingehender Untersuchung relevanter Verträge kommt BNetzA zu der Auffassung, dass Substituierbarkeit zwischen diesen Dienstleistungspaketen und einfachen Telefondiensten (die nach standardisierten AGBs vermarktet werden) nicht gegeben ist. Ausserdem ist BNetzA der Ansicht, daß die Wettbewerbsbedingungen für solche sprachorientierten Systemlösungen grundsätzlich andere sind, z.B. würden solche Verträge regelmässig in umkämpften Bieterverfahren mit anderen Anbietern ausgehandelt. Diese anderen Anbieter seien mit vergleichbaren Dienstleistungspaketen erfolgreich am Markt tätig. Das deute auch darauf hin, daß die Deutsche Telekom AG ("DTAG") auf diesem Markt möglicherweise keine Marktmacht mehr besitze. BNetzA macht in ihrer Notifizierung klar, daß sie den Markt für sprachorientierte Systemlösungen gesondert analysieren und notifizieren wird.

Schließlich berücksichtigt BNetzA im Rahmen der sachlichen Marktabgrenzung für öffentliche Inlandsgespräche und Auslandsgespräche an festen Standorten keine Verbindungen in Mobilfunknetze. Dies wird damit begründet, daß Verbindungen in Mobilfunknetze nicht substituierbar seien mit Verbindungen ins Festnetz aufgrund (i) ihrer deutlich höheren Preise (mehr als 100%), (ii) einer viel ausgeprägteren Varianz innerhalb ihrer Preisstruktur und (iii) der nicht vollständigen Mobilfunkpenetration in der Bundesrepublik Deutschland. BNetzA macht in ihrer Notifizierung klar, daß sie den Markt für Verbindungen in Mobilfunknetze gesondert analysieren und notifizieren wird.

*VoIP-Dienste*

Der Notifizierungsentwurf schliesst solche VoIP Dienste in die Marktabgrenzung für öffentliche Inlandsgespräche und Auslandsgespräche an festen Standorten mit ein, die über eine Breitbandverbindung entweder von Breitband-Zugangsanbietern selbst oder von alternativen Anbietern erbracht werden (ob von Application Service Providern, Softwareunternehmen oder anderen).

BNetzAs Definition von VoIP-Diensten umfasst grundsätzlich alle VoIP-Angebote. Für unwesentlich wird erachtet, ob diese von Breitbandbetreibern selbst oder von Dritten erbracht werden, und ob etwaige spezielle Software vor der Verfügbarkeit des Dienstes installiert werden muß. Einzige Ausnahme hiervon sind die reinen Peer-to-Peer Dienste.[4] BNetzA unterscheidet somit nicht zwischen sogenannten „Managed“ und „Unmanaged“ VoIP-Diensten.

---

[4] Ein Peer-to-Peer-Dienst läßt lediglich Anrufe innerhalb eines geschlossenen Netzes von Mitgliedern zu und bietet keine Verbindung mit dem PSTN (z.B. Skype ohne in Skype/heraus Funktionalität).

*Räumliche Markabgrenzung*

BNetzA qualifiziert die sachlich abgegrenzten Märkte in geographischer Hinsicht als bundesweit.

## II.2. Feststellung beträchtlicher Marktmacht ("SMP")

BNetzA kalkuliert für die DTAG einen Marktanteil von ungefähr […]% auf dem Zugangsmarkt und von ungefähr […]% auf dem Markt für öffentliche Inlandsgespräche an festen Standorten (Zahlen für 2004).

In ihrer Marktanalyse zur Feststellung beträchtlicher Marktmacht berücksichtigt BNetzA auch andere Aspekte wie zum Beispiel technologische Vorteile, Skaleneffekte und Auswirkungen vertikaler Integration.

Hinsichtlich des Markts für öffentliche Auslandsgespräche an festen Standorten kalkuliert BNetzA DTAGs Marktanteil mit etwa […]%, mit weiter abnehmender Tendenz. Der Wettbewerb auf diesem Markt wird als intensiv eingestuft, was auf Größe und damit einhergehende Skaleneffekte der wichtigsten Wettbewerber der DTAG zurückzuführen sei (wie zum Beispiel der alternative Betreiber […] mit einem Marktanteil von[…] % Marktanteil – mehr als […] so hoch wie noch in 2001 - sowie […] mit einem Marktanteil […]%). BNetzA kommt so insgesamt zu dem Ergebnis, das auf dem Markt für öffentliche Auslandsgespräche an festen Standorten wirksamer Wettbewerb herrscht.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass BNetzA auf den regulierungsbedürftigen bundesweiten Märkten für (i) den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten sowie für (ii) öffentliche Inlandsgespräche an festen Standorten die DTAG als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht identifiziert. Ausgenommen hiervon sind Zugangsleistungen und Verbindungen, die im Rahmen von Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr als € 1 Million erbracht werden.

Auf dem Markt für öffentliche Auslandsgespräche an festen Standorten besitzt kein Unternehmen beträchtliche Marktmacht.

# III. STELLUNGNAHME

Die Kommission hat die im Entwurf vorliegenden Maßnahmen und zusätzlichen Informationen untersucht, die von BNetzA geliefert wurden, und gibt dazu die folgende Stellungnahme ab.[5]

## III.1. Nichtberücksichtigung von Verbindungen in Mobilfunknetze

BNetzA definiert die Verbindungsmärkte enger als in der Marktempfehlung vorgesehen. Insbesondere definiert BNetzA einen separaten Markt für Verbindungen in Mobilfunknetze. Die Kommission ist nicht davon überzeugt, daß eine solch enge

[5] Gemäß Artikel 7 (3) Rahmenrichtlinie.

Marktdefinition gerechtfertigt ist. Daher fordert die Kommission BNetzA auf, den Markt für Verbindungen in Mobilfunknetze zu analysieren und - gegebenenfalls – regulatorische Massnahmen innerhalb des kürzest möglichen Zeitraums vorzuschlagen. Verbindungsleistungen in das PSTN sowie Verbindungsleistungen in Mobilfunknetze werden regelmässig (insbesondere von DTAG) als Bündel angeboten. Eine Regulierung dieses Markts ohne Berücksichtigung von Verbindungsleistungen in Mobilfunknetze ist daher nur eingeschränkt effektiv.

### III.2. VoIP

Für die Untersuchung von Internet-Telefonie sollen nationale Regulierungsbehörden im Kontext nationaler Besonderheiten auf objektive Produktmerkmale, Preise und beabsichtigte Nutzungsarten von VoIP-Diensten eingehen. Desweiteren soll Substituierbarkeit angebotsseitig sowie nachfrageseitig berücksichtigt werden. Indikatoren wie zum Beispiel Breitbandpenetration, Preiselastizitäten, VoIP-Penetration, Preise von VoIP-Verbindungen oder die Marktposition des etablierten Betreibers sollen in diese Analyse einfliessen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sich die Technologie für VoIP-Dienste dynamisch weiterentwickelt, und dass die Mehrzahl dieser Dienste sich letztendlich als Ersatz für traditionelle Festnetzdienste etablieren wird. Zurzeit weisen jedoch sogenannte „Unmanaged VoIP-Dienste“ noch spezifische Produktmerkmale auf[6], die besondere analytische Sorgfalt im Rahmen der Marktanalyse erfordern.

Da der Ausschluss von „Unmanaged VoIP-Diensten“ in den relevanten Märkten im vorliegenden Fall keine Auswirkung auf die Feststellung von beträchtlicher Marktmacht hätte, kann die Frage hier offen gelassen werden.

### III.3. Wirksamer Wettbewerb auf dem Markt für Auslandsgespräche

Auf der Grundlage der zur Verfügung gestellten Informationen stimmt die Kommission mit BNetzA's Feststellung von wirksamen Wettbewerb auf dem Markt für öffentliche Auslandsgespräche an festen Standorten überein. Der wettbewerbsfähige Status dieses Marktes ist jedoch von der Existenz auferlegter Verpflichtungen zur Betreiber(vor)auswahl (CS/CPS) abhängig. Diese Verpflichtungen, die momentan auf Basis des alten Rechtrahmens von BNetzA auferlegt sind, müssen nun auf Basis des jetzt gültigen Rechtsrahmens auferlegt werden, wenn beträchtliche Marktmacht in einem eng verbundenen Zugangsmarkt auf der Endkundenebene festgestellt wird.[7] Falls BNetzA

---

[6] Zum Beispiel haben „Unmanaged VoIP-Dienste“ nkeine Standardmerkmale und Funktionalitäten des PSTN wie Anruftöne oder zugehörige Telefonnummern. Auch wird noch nicht immer eine vergleichbare Servicequalität sichergestellt, da diese vom Grad der Netznutzung abhängt. Schließlich können zusätzlicher Hardware- oder Softwareanforderungen ein Differenzierungskriterium für „Unmanaged VoIP-Dienste“ sein.

[7] Artikel 19 der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und –diensten (Universaldienstrichtlinie). Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtungen, die einem SMP Betreiber im Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten auferlegt werden, ermöglichen dem Kunden die Wahl verschiedener Anbieter für Verbindungsleistungen.

beträchtliche Marktmacht für DTAG auf den Zugangsmärkten auf der Endkundenebene feststellt, sind Verpflichtungen zur Betreiber(vor)auswahl (CS/CPS) beizubehalten.[8]

Gemäß Artikel 7 (5) der Rahmenrichtlinie soll BNetzA die Stellungnahmen anderer nationalen Regulierungsbehörden und der Kommission weitestgehend berücksichtigen; sie kann den sich daraus ergebenden Eentwurf annehmen und ihn der Kommission übermitteln.

Die obige Beurteilung gibt die vorläufige Ansicht der Kommission zu dieser spezifischen Notifizierung wieder und präjudiziert in keiner Weise ihre Auffassung, die sie hinsichtlich anderer notifizierter Entwürfe haben wird.

Gemäß Punkt 12 der Empfehlung 2003/561/EG[9] wird die Kommission dieses Dokument auf ihrer Website veröffentlichen. Die Kommission betrachtet die hier enthaltenen Informationen als nicht vertraulich. Sie sind aufgefordert, der Kommission innerhalb von drei Arbeitstagen nach Erhalt dieses Schreibens mitzuteilen[10], ob Sie aufgrund gemeinschaftlicher und nationaler Regeln zur Vertraulichkeit im Geschäftsverkehr der Auffassung sind, dass dieses Dokument vertrauliche Informationen enthält, die Sie vor einer solchen Veröffentlichung gestrichen haben möchten. In Ihrem Antrag sollten Sie die Gründe dafür angeben.

Mit freundlichen Grüssen

Für die Kommission,
Viviane Reding
Mitglied der Kommission

---

8 BNetzA hat gemäß § 40 TKG SMP-Unternehmen Verpflichtungen zur Betreiber(vor)auswahl aufzuerlegen.

9 Empfehlung 2003/561/EG der Kommission vom 23. Juli 2003 zu Mitteilungen, Fristen und Konsultationen, die in Artikel 7 von Richtlinie 2002/21/EG, ABl. Nr. L 190 vom 30.7.2003, S. 13 vorgesehen sind.

10 Ihr Schreiben sollte entweder per E-mail an Infso-comp-ARTICLE7@cec.eu.int oder per Fax an + 32.2.298.87.82 gesandt werden.