



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Europäische Kommission
DG Connect Unit B.3
Herrn Reinald Krüger
B-1049 Brussels
Belgien

cnnect-article7@ec.europa.eu

Case DE/2015/1735

Entwurf der Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugangs (Bitstromzugang/Markt Nr. 3b der neuen Märkteempfehlung (2014))

Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)

Sehr geehrter Herr Krüger,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat den Entwurf der Marktdefinition und Marktanalyse Bereich des für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugangs (Bitstromzugang/Markt Nr. 3b der neuen Märkteempfehlung (2014)) bei der EU Kommission notifiziert.

Die Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN) hat sich bereits an dem nationalen Konsultationsverfahren in Deutschland beteiligt. Da wir den gegenständlichen Entwurf insbesondere an einem zentralen Punkt nach wie vor als problematisch betrachten, bitten wir die Kommission insoweit um kritische Überprüfung.

I. Allgemeine Anmerkungen

Die IEN begrüßt zunächst ausdrücklich die konsequente Fortschreibung der bisherigen Feststellungen aus den bisherigen Marktdefinitionen und -analysen, in welcher die BNetzA den Markt bereits in zwei Submärkte un-

Berlin, den

09.06.2015

MITGLIEDER

COLT
Verizon
Orange Business
Vodafone

SITZ UND BÜRO

Dorotheenstrasse 54
10117 Berlin

GESCHÄFTSFÜHRUNG

RAin Malini Nanda

VORSTAND

Sabine Hennig
Dr. Jutta Merkt
Dr. Andreas Peya

KONTAKTE

Telefon +49 30 3253 8066
Telefax +49 30 3253 8067
info@ien-berlin.com
www.ien-berlin.com

terteilt hatte. Die BNetzA hat zutreffend die Unterteilung grundsätzlich beibehalten und diese geht weiterhin von einem Markt für Layer-2-Bitstromzugang sowie einen Markt für Layer-3-Bitstromzugang aus. Im Einklang mit den Änderungen der neuen Märkteempfehlung der EU Kommission fallen hochqualitative Bitstromprodukte, die nicht auf dem Best-Effort-Prinzip basieren, nicht mehr in den bislang weiter gefassten Layer-2-Bitstrommarkt 3b.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang aus Sicht der IEN für die Ergebnisse der neuen Marktdefinition und Marktanalyse, dass die Berücksichtigung der Angebote für Geschäftskunden dennoch nicht vollkommen in den Hintergrund gerät. Wenngleich die Märkte 3a, 3b und 4 entsprechend der neuen Kommissisonempfehlung differenziert zu betrachten sind, so verbietet sich doch eine vollständig isolierte Betrachtung, da die zukünftige Gestaltung der Vorleistungsproduktlandschaft in ihrer Gesamtheit erhebliche Auswirkungen auf die Marktentwicklungen haben wird. So wird an dieser Stelle auch die Besorgnis zum Ausdruck gebracht, dass ein Entwurf der Marktdefinition und Marktanalyse zu Markt 4 voraussichtlich erst gegen Ende des Jahres zur nationalen Konsultation gestellt werden wird.

Zu begrüßen ist aus Sicht der IEN, dass der Layer-2-Bitstrommarkt weiterhin national abgegrenzt wird. Aus Sicht der IEN ist sich jedoch noch kritisch mit den von der Telekom Deutschland GmbH vorgegebenen 899 Zusammenschaltungspunkten im Konzentratornetz auseinanderzusetzen.

II. Im Einzelnen

1. Vorbemerkung

Die IEN weist einleitend darauf hin, dass derzeit bei der Beschlusskammer laufende Verfahren anhängig sind, die separat geführt werden (Marktdefinition und -analyse im Markt Nr. 3a, BK1-12/003; Vectoring im HVt-Nahbereich, BK3-15/004) aber inhaltlich nicht isoliert zu betrachten sind, da sie die zukünftige Vorleistungsproduktlandschaft in ihrer Gesamtheit, aber auch bereits für sich genommen gravierend beeinflussen werden.

Die Ausgestaltung der Vorleistungsangebote durch die Telekom Deutschland GmbH (TDG) legt nahe, dass es sich um eine gezielte Kampagne zur Remonopolisierung des Anschlussnetzes unter dem Vorzeichen des Technologiewandels handelt.

Die TDG treibt den Ausbau ihres NGA-Netzes weiterhin intensiv voran, um das überwiegend kupferbasierte Anschlussnetz zwischen Hauptverteiler (HVt) und Kabelverzweiger (KVz) durch Glasfaseranbindungen zu ersetzen. Die bisherige HVt-Infrastruktur mit ca. 8.000 Standorten wird langfristig durch 899 sog. Broadband Network Gateways (BNG) abgelöst, die nicht nur den TAL-Zugang auf HVt-Ebene ersetzen, sondern die Anschlusspunkte für den Layer 2-Bitstromzugang bilden.

2. Unangemessen hohe Anzahl an Broadband Network Gateways

Die TDG zwingt die Wettbewerber – insbesondere die Wettbewerber, die Abnehmer einer der bisherigen Varianten des Breitbandzugangs wie WIA-Access 2010, IP-BSA 2010 oder ATM BSA – zum unwirtschaftlichen Ausbau auf 899 BNG, auf die zudem nur eine Bestandsgarantie bis 2021 besteht. Zudem sind keine Aggregierungsstufen vorgesehen. Stattdessen werden die Wettbewerber gezwungen, alle 899 BNG-Standorte zu erschließen, um Datenverkehr der Endkunden in den jeweils den BNG zugeordneten Einzugsbereichen übernehmen zu können, ohne dass hierfür eine technische od. kommerzielle Notwendigkeit nachgewiesen wird.

In diesem Zusammenhang wäre in Analogie zu anderen Märkten, wie dem Zusammenschaltungsmarkt und den dort angeordneten Entgelten, denkbar, dass eine Aggregation auf mehreren Stufen und eine Anreizsetzung zum Ausbau durch die Entgeltgestaltung erfolgt.

Aus Sicht der IEN ist eine derartig hohe Anzahl an Übergabepunkten jedenfalls nicht notwendig, da die technischen Entwicklungen eher auf eine stetig steigende Effizienz auch bei den Übergabepunkten hinweisen, so dass der Trend zu immer weniger Übergabepunkten geht. Die vorgesehenen 899 BNG stellen letztlich auch keine Konzentration mehr dar.

Zudem ist hinreichend bekannt und bereits in früheren Beschlüssen seitens der Bundesnetzagentur diskutiert worden, dass TDG ihr VDSL-Angebot über eine Ethernet-Infrastruktur realisiert, welche zentral aggregiert wird. Ein lediglich auf das Anschlussnetz reduziertes Angebot wird demgegenüber nicht geeignet sein, den Wettbewerb auf den deutschen Breitbandvorleistungsmärkten zu beleben.

Die fehlende Erforderlichkeit ergibt sich letztlich auch aus der deutlich geringeren Anzahl der Übergabepunkte auf dem Layer 3-Bitstrommarkt. Bei beiden Märkten handelt es sich letztlich um das gleiche Netz, und allein die Übergabe auf einer anderen Netzebene kann nicht zu einer derartigen Erhöhung der Übergabepunkte führen.

In ihrer Stellungnahme vom 11.12.2014 betreffend im Rahmen der nationalen Konsultation zu Markt Nr. 3b hatte die IEN kritisiert, dass die räumliche Marktabgrenzung die Nachfragesituation nicht ausreichend berücksichtigt. So führt die BNetzA im Rahmen der Ausführungen zur räumlichen Marktabgrenzung aus, dass gerade Anbieter von Geschäftskunden auf die Notwendigkeit der Bereitstellung eines Layer-2-Bitstromzugangsprodukts an eher zentralen Übergabepunkten hingewiesen haben (vgl. Ziffer 8.3.2.1). Daran ändert sich auch im Rahmen eines Ethernet-basierten Layer-2-Bitstromzugangsprodukts nichts. Es stellt sich somit die Frage, welche relevante Nachfrage die BNetzA hinsichtlich eines Layer-2-Bitstroms mit Übergabe an 899 Standorten festgestellt hat.

Leider fehlt es diesbezüglich an hinreichend konkreten Ausführungen in der Marktanalyse. Es mag zwar der Fall sein, dass die Telekom in ihrer bundesweiten Ethernet-Infrastruktur entsprechend viele Einzugsbereiche definiert hat, jedoch ist nicht erkennbar, welches derzeit auf dem deutschen Markt aktives Unternehmen eine solche, ausschließlich auf einzelne Einzugsbereiche begrenzte, Nachfrage haben könnte. Abgesehen von einer sehr geringen Anzahl von Unternehmen, welche in der Vergangenheit auf die Nachfrage nach dem TAL-Angebot der Telekom gesetzt hatten, mittlerweile aber diese lokale bzw. regionale Strategie nicht weiter verfolgen, sind ausschließlich Nachfrager erkennbar, die eine Nachfrage nach einem bundesweiten Vorleistungsprodukt kommunizieren. Die Frage, inwieweit die Verfügbarkeit eines solch zersplitterten Vorleistungsangebotes überhaupt eine Auswirkung auf den Wettbewerb haben könnte, wird jedoch nicht gestellt. Zudem widerspricht die Anzahl der Einzugsbereiche bereits dem Grundgedanken eines Bitstrom-Angebotes, das den Nachfragern eine Konzentration der nachgefragten Vorleistungsangebotes auf einer begrenzten Anzahl von Übergabepunkten ermöglichen soll, um einen eigenen großflächigen Ausbau von Infrastruktur vermeiden zu können. Wenn jedoch alle 899 Einzugsbereiche erschlossen werden müssen, um die günstigste Kostenstufe zu erreichen, wird dieses Prinzip ad absurdum geführt

Die IEN hatte insoweit auf die Untersuchungen der niederländischen Regulierungsbehörde ACM verwiesen, die zu dem Ergebnis gelangt, dass selbst wenn ein Nachfrager über 70% Netzabdeckung verfügt, er nur noch in 17% der Fälle ein Angebot für ein Netz mit 5 Standorten machen kann. (s. Präsentation unter <https://www.acm.nl/en/publications/publication/13603/Presentation-at-WIK-Conference-about-the-business-telecom-market/>, Folie 14).

Bei einer größeren Anzahl von Standorten nimmt die Möglichkeit dramatisch ab. Übertragen auf die Situation in Deutschland haben die Nachfrager hier einen erheblichen Nachteil gegenüber der TDG. Zum Ausgleich dieses Ungleichgewichts sollte die BNetzA erwägen, die Anzahl der Übergabepunkte auf maximal fünf zu begrenzen, die ihrerseits an einem Aggregationspunkt zusammengefasst werden können.

No. of multi-site client locations					
Network coverage	2	5	8	10	50
10%	1%	0%	0%	0%	0%
20%	4%	0%	0%	0%	0%
30%	9%	0%	0%	0%	0%
40%	16%	1%	0%	0%	0%
50%	25%	3%	0%	0%	0%
60%	36%	8%	2%	1%	0%
70%	49%	17%	6%	3%	0%
80%	64%	33%	17%	11%	0%
90%	81%	59%	43%	35%	1%
100%	100%	100%	100%	100%	100%

Probability of connecting all client locations:

1. Declines quickly when no. of client locations increases
2. Increases quickly with larger network coverage

→ Advantage for incumbent player

...

Table: probability of connecting a multi-site client

Quelle: Authority for Consumers and Markets (ACM Niederlande) WIK Seminar Nov 2014

Die vielfältigen Anwendungsfälle oder Nachfragesituationen bei Geschäftskundenanbietern zeigen, dass es sich hierbei um einen erheblichen Teil des Gesamtmarktes handelt, innerhalb dessen vielfältige Anwendungsbe-
reiche bestehen, die eine entsprechende Nachfrage generieren:

- Mittelständische Handwerksbetriebe (z.B. Bäckereien, Metzgereien)
- Einzelhändler mit regionalem oder bundesweitem Filialnetz
- Unternehmen der Immobilienwirtschaft
- Automatenbetreiber (z.B. Waren und Dienstleistungsautomaten, Geldautomaten)
- Kommunen und Gebietskörperschaften, die für verschiedene Standorte Anschlüsse nachfragen

Vor diesem Hintergrund bittet die IEN die EU Kommission daher ausdrücklich, sich mit diesem Aspekt kritisch auseinander und mit der BNetzA entsprechend ins Benehmen zu setzen.

Für Rückfragen stehen die Vertreter der Mitgliedsunternehmen der IEN sowie ich selbst jederzeit gern zur Verfügung. Die Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Nanda', written in a cursive style.

Malini Nanda, Rechtsanwältin
Geschäftsführerin der IEN