



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Referat 116b
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Per Email an: 116-Postfach@bnetza.de

Entwurf der Marktdefinition und Marktanalyse auf der Vorleistungsebene an festen Standorten bereitgestellter Zugang von hoher Qualität (Markt Nr. 4 der Märkteempfehlung 2014/710/EU) BK1 - 14/003

Berlin, den

06.06.2016

Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat am 04.05.2016 den Entwurf der Marktdefinition und Marktanalyse: auf der Vorleistungsebene an festen Standorten bereitgestellter Zugang von hoher Qualität (Markt Nr. 4 der Märkteempfehlung 2014/710/EU) im Amtsblatt veröffentlicht. Interessierten Parteien wurde die Möglichkeit der Stellungnahme bis innerhalb eines Monats eingeräumt. Die Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN) nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme nachfolgend gerne wahr.

I. Allgemeine Anmerkungen

Die IEN möchte zunächst noch einmal betonen, dass sie den Prozess der Erstellung des Entwurfs der Marktdefinition und –analyse in Form der Einholung von Informationen aus dem Markt anhand eines Fragenkatalogs und Gesprächen aus dem letzten Jahr ausdrücklich begrüßt. Nur so kann sichergestellt werden, dass der neu definierte Markt für qualitativ hochwertige Vorleistungsprodukte, anders als zuletzt etwa im Rahmen der anhaltenden Diskussionen um Ethernet-Mietleitungen auf dem Markt 6 erfolgt, tatsächlich zweifelsfrei diejenigen Technologien umfasst, welche für die Marktbedürfnisse in der Praxis von zentraler Bedeutung sind.

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

Für die IEN-Mitgliedsunternehmen, die überwiegend große und internationale Geschäftskunden und Behörden bedienen, sind nach wie vor auch Vorleistungsprodukte essentiell, die nicht auf einem Best-Effort basieren. Die IEN-Mitgliedsunternehmen vertreiben gerade keine Angebote für den Massenmarkt, sondern bieten ihren (Unternehmens-)Kunden stets maßgeschneiderte Produkte an, die vom Kunden ausgeschrieben und jeweils individuell verhandelt werden.

Gerade vor dem Hintergrund der Zusammenstellung von Angeboten nach den individuellen Kundenvorgaben ist es für die Anbieter zwingend notwendig, dass die Vorleistungsprodukte derart technologieneutral ausgestaltet werden, dass auch das Potential technischer Innovationen voll ausgeschöpft werden kann.

Vor diesem Hintergrund möchte die IEN anmerken, dass die bislang vorgenommenen Aufteilung in Terminierungs-/Fernübertragungssysteme letztlich auch nach Jahren nach wie vor lediglich der Netz-Topologie der Telekom Deutschland GmbH (nachfolgend TDG) folgt (S. 12-14/S. 73 ff des Entwurfs). Gerade angesichts des Übergewichts von Ethernet sollte an dieser Stelle besonderes Augenmerk auf die Entwicklung gelegt werden und die Beibehaltung der Aufteilung überprüft und kritisch hinterfragt werden. Dies gilt auch für DDV, DDKopplungen, etc.

Soweit die TDG in ihren Kommentaren ausführt, „High Quality“-Bitstream werde es nicht geben, erlaubt sich die IEN den Hinweis, dass dies nur dann zutreffend sein dürfte, wenn dieser nicht angeordnet oder effektiv reguliert wird. Wie die IEN und ihre Mitgliedsunternehmen bereits häufig - insbesondere im Rahmen der Bitstrom-Verfahren bei der BK-3 - ausgeführt haben, sind die Angaben über eine angeblich fehlende Nachfrage nicht zugreifend beziehungsweise beruhen auf den nicht marktgerechten Vorleistungsbedingungen. Die tatsächlichen Erkenntnisse aus dem Markt, die die IEN-Mitgliedsunternehmen aus Kundengesprächen gewinnen, sprechen hier eindeutig gegen die Aussagen der TDG. Die Einschätzung der IEN wird dabei auch von anderen Anbietern im Unternehmenskundenbereich geteilt. Die IEN fordert daher an dieser Stelle noch einmal nachdrücklich, ein Unternehmenskundentaugliches Vorleistungsprodukt sowohl auf Layer 2 und 3, anzuordnen. Dabei darf nicht um die Bezeichnung gerungen werden. Ob es sich um „High Quality“ oder „Business Grade“ handelt, ist für die IEN-Mitgliedsunternehmen nicht entscheidend. Vielmehr kommt es darauf an, dass die Leistungsparameter deutlich über den Best-Effort-Ansatz hinausgehen. Dazu empfiehlt es sich, in einer Gesprächsrunde mit allen beteiligten Marktteilnehmern unter Moderation der Beschlusskammer die entsprechenden Eckwerte verbindlich festzulegen. Nur so ist auszuschließen, dass lediglich die Anbietersicht des marktmächtigen Unternehmens Berücksichtigung findet. Die IEN bietet bereits jetzt ihre Mitarbeit in einem solchen Gremium an.

Des Weiteren ist die Aufrechterhaltung der aus der letzten Marktanalyse zu Markt 6 grundsätzlichen Feststellung eines einheitlichen, bundesweiten Marktes zu begrüßen. Gerade im Hinblick auf das Angebot überregionaler Telekommunikationsdienstleistungen ist ein solcher Ansatz konsequent.

Kritischer bewertet die IEN die seitens der BNetzA beibehaltene Begrenzung der Märkte nach bestimmten Bandbreiten und insbesondere die Beibehaltung der Kappung an der Obergrenze von einschließlich 155 MBit/s in der Regulierung. Gerade im Hinblick auf die Notwendigkeit eines technologieneutralen Ansatzes der Marktuntersuchung erachtet die IEN eine derartige Kappung vor dem Hintergrund der Ethernet-Technologie und des ständig steigenden Bandbreitenbedarfs als das falsche Signal. Insbesondere erachtet die IEN die Herausnahme von Mietleitungen größer als 155 Mbit/s auf Basis einer Begründung der Verfügbarkeit einer alternativen Infrastruktur in Ballungsgebieten als problematisch vor dem Hintergrund der Feststellung eines bundeseinheitlichen Marktes und zudem als Benachteiligung von Unternehmenskunden und Behörden in ländlichen Gebieten. Gerade im Hinblick auf die politische Diskussion, wonach kleinere und mittelständische Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit im Hinblick auf die Industrie 4.0 digitalisieren sollen und müssen, kommt es darauf an, dass der steigende Bandbreitenbedarf auch und insbesondere bundesweit befriedigt werden kann. Die Einführung einer Bandbreitenobergrenze steht diesem politischen (und regulatorischen) Ziel eindeutig entgegen. Dies gilt umso mehr, als dass die Marktanalyse auch gerade eine zukunftsorientierte Bewertung der Marktsituation abbilden muss. Von daher ist der in § 10 TKG niedergelegte Aspekt einer hypothetischen Vorausschau der Marktentwicklung nicht hinreichend im Rahmen der Erwägungen der BNetzA berücksichtigt.

Die Festlegung ist insofern zu überarbeiten, da eine behauptete partielle Verfügbarkeit von alternativen Infrastrukturen in Ballungsgebieten keine Rechtfertigung für eine bundesweite Regelung darstellen kann. Als einzig tragbare Lösung kommt insofern nur die Aufgabe von Bandbreitenobergrenzen in Betracht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die BNetzA auch im Zuge der Analyse des neuen Markt 4 unverändert an ihren Festlegungen festhalten will, obwohl die IEN und andere Marktteilnehmer die zuvor geäußerte Kritik bereits anlässlich der Veröffentlichung eines Entwurfs zur Marktdefinition und –analyse betreffend den Vorleistungsmarkt für das Angebot von Mietleitungen im Abschluss-Segment (Markt Nr. 6 der neuen Märkte-Empfehlung 2007) gemäß § 12 TKG im Jahr 2011 geäußert haben. Das Thema hat auch weiterhin eine große Bedeutung, weshalb die IEN nachdrücklich im Rahmen der aktuellen Marktuntersuchung um eine inhaltliche Auseinandersetzung dieses Aspekts seitens der BNetzA bittet.

II. Im Einzelnen

1. Sachliche Marktabgrenzung

a. Feststellungen zum neuen Markt 4

Die IEN stimmt zunächst mit den Ausführungen der BNetzA hinsichtlich der getroffenen Feststellungen zu dem neuen Markt 4 überwiegend überein (vgl. S. 78 ff des Entwurfs). Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Feststellung der notwendigen Untersuchung, inwieweit ein Layer-2-Bitstromprodukt auf der Vorleistungsebene ein (Ketten-)Substitut zu Mietleitungen darstellen kann.

b. Einbeziehung von ethernetbasierten Mietleitungen

Soweit sich die BNetzA mit der Frage auseinandersetzt, inwieweit ethernetbasierte Mietleitungen in den relevanten Markt einzubeziehen seien (S. 98 ff des Entwurfs), stimmt die IEN dem gefundenen Ergebnis der notwendigen Einbeziehung vollumfänglich zu und begrüßt die getroffene Festlegung.

Allerdings möchte sich die IEN diesbezüglich auch den Hinweis erlauben, dass die – grundsätzlich zu begrüßende – sorgfältige und ausführliche Begründung nach ihrer Auffassung auch den Rückschluss zulassen könnte, dass es sich vorliegend um eine „Besonderheit“ handeln könnte. Wie die IEN und ihre Mitgliedsunternehmen seit einigen Jahren schon in den Verfahren bei der BK-2 ausführlich dargelegt haben, handelt es sich bei ethernetbasierten Mietleitungen längst um einen Standard, so dass die seit langem überfällige Einbeziehung hier eine Selbstverständlichkeit darstellt.

Die IEN hat bereits seit langem betont, dass Ethernet mittlerweile deutlich mehr ist als ein bloßes Substitut (vgl. Ausführungen auf S. 113 ff des Entwurfs) sondern längst einen Standard darstellt. Dies wird auch die TDG nicht ernsthaft bestreiten.

c. Differenzierung nach Bandbreiten insbesondere im Bereich über 155 Mbit/s

Wie bereits in den allgemeinen Anmerkungen ausgeführt, bewertet die IEN die Festlegung der Kappungsgrenze der Bandbreite über 155 MBit/s nach wie vor als kritisch.

Gerade unter Berücksichtigung des aktuellen Trends, dass sowohl in politischen als auch in regulatorischen Diskussion die ständig wachsende Bandbreite zitiert wird, stellt eine Kappungsgrenze nach oben aus Sicht der IEN das falsche politische und regulatorische Signal dar.

Auch erscheint es insbesondere nicht nachvollziehbar, warum einerseits das Stichwort „Industrie 4.0“ in aller Munde ist und die Bundesregierung Breitband als einen wichtigen Standortfaktor für die Ansiedlung von Unternehmen und Familien einstuft und als wichtige Voraussetzung ansieht, um

Arbeitsplätze zu sichern sowie die Ertragskraft und Attraktivität auch ländlicher Räume zu steigern. Sie strebt nach wie vor an, bis 2018 eine flächendeckende Verfügbarkeit von Anschlüssen mit Übertragungsraten von mindestens 50 Mbit pro Sekunde zur Verfügung zu stellen. Andererseits wird dann jedoch durch die BNetzA ein bundesweiter Wettbewerb bei Anschlüssen von mehr als 155 Mbit/s nachhaltig gefährdet.

Nach Auffassung der IEN sind die Marktzutrittsbarrieren bei höheren Bandbreiten nicht unwesentlich niedriger als bei den Bandbreiten zwischen 2 MBit/s und 155 MBit/s einschließlich. Gerade im Hinblick auf die Vorleistungsprodukte für Unternehmenskunden und Bundes- und Landesbehörden kann das Argument, dass höhere Bandbreiten in Regionen mit generell höherer Nachfrage nach Mietleitungen zu leichteren Skalenvorteilen führen können, nicht greifen.

Nach den Einschätzungen der IEN ist im Bereich des Angebotes von Leistungen für Unternehmenskunden sowie Bundes- und Landesbehörden oberhalb von mehr als 10 Gbit/s derzeit nur eine geringe Nachfrage außerhalb der großen Städte zu verzeichnen, was sich auch mit der Zusammenfassung der BNetzA deckt. Jedoch ist dies als generelle Feststellung für Bandbreiten von mehr als 155 Mbit/s zum gegenwärtigen Zeitpunkt als nicht mit der Marktrealität übereinstimmend abzulehnen.

Aus Sicht der IEN ist die BNetzA aufgerufen, die nicht weiter zu begründende Bandbreitenbegrenzung wieder aufzugeben und damit auch in Richtung der Unternehmenskunden und der Politik ein deutliches Zeichen hinsichtlich Breitbandausbau und –verfügbarkeit zu setzen.

Kritisch ist auch hier anzumerken, dass diese Diskussion bereits im Vorgängerverfahren im Jahr 2011 geführt wurde. Im Unterschied zu damals ist aber festzustellen, dass mehr denn je die Zeit drängt und nunmehr der Bandbreitenbedarf exponentiell im hier nachgefragten Bereich steigt. Was in 2011 noch eine „hohe Bandbreite“ gewesen sein mag, ist heute im Jahr 2016 allenfalls noch eine untere mittlere Bandbreite. Dieser veränderten Marktwirklichkeit trägt der gegenwärtige Entwurf der BNetzA bislang nicht Rechnung.

Als „sehr hohe Bandbreite“ sind nach Einschätzung der IEN zum gegenwärtigen Zeitpunkt allenfalls noch Mietleitungen mit einer Bandbreite von mehr als 10 Gbit/s zu klassifizieren. Erst ab dieser Bandbreite mag die von der BNetzA beschriebene Nachfragesituation auch aktuell noch zutreffen. Leitungen mit einer Bandbreite von mehr als 155 Mbit/s sind höchstens noch als mittlerer Bandbreitenbereich zu qualifizieren, die nicht bloß in den großen Städten nachgefragt werden. Diese Annahme würde im Übrigen der im Rahmen von § 10 TKG erforderlichen hypothetischen Vorausschau der Marktentwicklung durch die BNetzA eindeutig widersprechen.

d. Abgrenzung zur unbeschalteten Glasfaser

Kritisch zu beurteilen ist schließlich die von der BNetzA vorgenommene Abgrenzung der unbeschalteten Glasfaser von dem Angebot von Mietleitungen (vgl. S. 91 ff des Entwurfs).

So ist es aus Sicht der IEN unerheblich, ob unbeschaltete Glasfaser oder Bandbreite in Form einer Mietleitung als Vorleistungsprodukt angeboten wird. Entscheidend ist vielmehr die Charakterisierung des Produktes als Access-Produkt, denn dieser Zugangsaspekt ist für das nachfragende Unternehmen das maßgebliche Kriterium. So erlaubt der direkte Zugang zur Glasfaser als Access Vorleistungsprodukt einem Nachfrager auf Vorleistungsebene die Implementierung eigener Dienstmerkmale und ist unter dem Aspekt eines "nativen" Ethernet-Angebots eine wichtige Komponente.

2. Zur räumlichen Marktabgrenzung

Die IEN pflichtet der BNetzA unbedingt bei, dass keine Gründe für einen subnationalen Ansatz der räumlichen Marktabgrenzung vorliegen. Allein aus dem Umstand, dass es in unterschiedlichen Regionen, insbesondere in Ballungsgebieten, mehr Anbieter gibt als in den ländlichen Regionen, kann nicht die Annahme eines eigenen räumlichen Marktes für Ballungsgebiete rechtfertigen. Es kommt vielmehr wesentlich darauf an, ob infolge der erhöhten Anzahl von Anbietern auch unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen gegenüber anderen Gebieten vorliegen, die im Hinblick auf den zu untersuchenden Produktmarkt eine unterschiedliche regulatorische Behandlung rechtfertigen.

Die Nachfrage ist überwiegend bundesweit und die Gebiete mit möglicherweise duplizierter Infrastruktur beziehen sich lediglich auf Teilstrecken – auch in den Ballungsgebieten selbst.

3. Zur Marktanalyse

Die von der BNetzA im Entwurf vertretene Auffassung, dass die TDG als etablierter Betreiber sowie die mit ihr verbundenen Unternehmen auf dem bundesweiten Markt für Abschlusssegmente von Mietleitungen mit einer Bandbreite von 2 Mbit/s bis 10 Mbit/s sowie bei Abschlusssegmenten von Mietleitungen mit einer Bandbreite von über 10 Mbit/s bis 155 Mbit/s auf der Vorleistungsebene über beträchtliche Marktmacht im Sinne des § 11 TKG verfügen und regulierungsbedürftig sind, wird von der IEN ausdrücklich begrüßt.

Die IEN stimmt auch den Ausführungen der BNetzA zu den zu prüfenden drei Kriterien nach § 10 Abs. 2 TKG zu. So bestehen auch aus Sicht der IEN weiterhin erhebliche Marktzutrittsschranken aufgrund struktureller Barrieren.

Aus Sicht der IEN wird die Fortschreibung der Herausnahme der Bandbreiten über 155 Mbit/s aus den o.g. Gründen jedoch nach wie vor kritisch gesehen.

Seite 7 | 8
06.06.2016

Wie bereits in den Stellungnahmen zum letzten Konsultationsentwurf zur Marktdefinition und -analyse Markt 6 dargelegt, können gerade bei Vorliegen einer bereits existierenden Parallelinfrastruktur durch die TDG und höhere erzielbare Umsätze in diesem Bandbreitensegment keinesfalls die notwendigen Investitionen in eigene alternative Infrastrukturen wirtschaftlich rechtfertigen, da sich die Umsätze und Margen nicht proportional zu den Bandbreiten entwickeln. Die Lücke zwischen den aufzubringenden Investitionsmitteln und den zu erwartenden Umsätzen ist daher u.a. auch der Grund für viele bislang fehlende Anschlussnetze alternativer Anbieter in diesem Bandbreitensegment.

Die IEN befürchtet auch weiterhin eine erhebliche Beeinträchtigung der Wettbewerbssituation der Nachfrager bei einer weiteren Entlassung der TDG aus der Regulierung, da in diesen Fällen sogar bereits kurzfristig eine wesentliche Verteuerung zu erwarten sein dürfte.

Gerade auch die Berücksichtigung der Wettbewerbssituation im Bereich der Dienste für Unternehmenskunden und Bundes- und Landesbehörden sollte dazu führen, dass in Anbetracht der Tatsache, dass der Gigabit-Ethernet-Anschluss beispielsweise innerhalb von Unternehmen bereits gegenwärtig „State of the Art“ ist, dieser mit entsprechenden Bandbreiten auch im Rahmen dieser Marktanalyse nicht aus dem zu regulierenden Bereich ausgeklammert werden.

Schließlich gilt aus Sicht der IEN, dass die Kappungsgrenze auch gerade im Hinblick auf den Grundsatz der Technologieneutralität und künftige Trends (wachsender Bandbreitenbedarf) fehlt. Selbst wenn man eine entsprechende Differenzierung zum aktuellen Zeitpunkt für geboten halten sollte, haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt, dass die Implementierung eines Standardangebots erhebliche Zeit dauert und daher bereits im Rahmen der Marktanalyse möglichst auch mit Blick auf die Zukunft abgegrenzt werden sollte.

Die BNetzA ist mithin aufgerufen, in der finalen Fassung des zur Konsultation gestellten Dokuments zur Marktdefinition und -analyse die oben erläuterten und begründeten Änderungen einzupflegen, um in diesem Markt nunmehr kurzfristig und abschließend für die erforderliche und seit längerem ausstehende Rechtssicherheit zu sorgen.



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

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

Seite 8 | 8
06.06.2016

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Nanda', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Malini Nanda, Rechtsanwältin
Geschäftsführerin der IEN