



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Referat 114b
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Per Email an: 114-Postfach@bnetza.de

Entwurf der Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des Breitbandzugang für Großkunden (Markt 5 der Empfehlung 2007/879/EG), sog. Bitstromzugang

BK1 - 09/007

Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)

Berlin, den

23.11.2009

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat am 21.10.2009 den Entwurf der Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des Breitbandzugang für Großkunden (Markt 5 der Empfehlung 2007/879/EG), sog. Bitstromzugang im Amtsblatt veröffentlicht. Interessierten Parteien wurde die Möglichkeit der Stellungnahme bis innerhalb eines Monats eingeräumt. Die Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN) bedankt sich für diese Möglichkeit und nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme nachfolgend gerne wahr.

I. Allgemeine Anmerkungen

Die IEN begrüßt zunächst ausdrücklich die Neuanalyse des Marktes und die konsequente Fortschreibung der bisherigen Feststellungen aus der ersten Marktdefinition und -analyse zum ehemaligen Markt 12 der Märkteempfehlung der EU Kommission, in welcher die BNetzA den Markt bereits in zwei Submärkte für IP-Bitstrom einerseits sowie für ATM-Bitstrom andererseits unterteilt hatte (Mitteilung Nr. 66/2005). Im Zuge des technischen Fortschritts und der technologischen Weiterentwicklung hat die

MITGLIEDER

Airdata
BT
Cable & Wireless
COLT
Verizon Business
Orange Business

SITZ UND BÜRO

Dorotheenstrasse 54
10117 Berlin

GESCHÄFTSFÜHRUNG

RAin Malini Nanda

VORSTAND

Sabine Hennig
Dr. Jutta Merkt
Dr. Andreas Peya
Andreas Schweizer

KONTAKTE

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

BNetzA betreffend die Unterteilung grundsätzlich beibehalten und diese nunmehr technologieneutral in einen Markt für Layer-2-Bitstromzugang sowie einen Markt für Layer-3-Bitstromzugang definiert.

Wesentlich ist aus Sicht der IEN für die Ergebnisse der neuen Marktdefinition und Marktanalyse, dass die BNetzA stets berücksichtigt, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die zu untersuchenden Vorleistungsmärkte, insbesondere der des ATM-Bitstroms noch nicht richtig etabliert sind.

Zentrales Element der aktuellen Marktuntersuchung und Regulierungsverfügung muss daher die Sicherstellung sein, dass bei dieser Runde der Marktanalyse ein marktfähiges Produkt verfügbar gemacht wird, welches in der Lage ist, mit den technischen Entwicklungen Schritt zu halten und auch zeitnah implementiert werden wird.

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere den Ausführungen der BNetzA aus Sicht der IEN hinsichtlich der Auswirkungen des Netzaus- und Umbaus zuzustimmen. Die BNetzA hat in zutreffendem Maße interpretiert und erkannt, dass sich infolge der Verschiebung zu NGA der Ausbau zur TAL erheblich an Bedeutung verliert.

II. Im Einzelnen

1. Zur sachlichen Marktabgrenzung

a. Breitbandanschlussmärkte

Die IEN begrüßt die die konsequente Fortschreibung der Unterteilung in zwei Submärkte in der aktuellen Marktanalyse. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der nunmehr technologieneutraleren Formulierung des Layer-2- und Layer-3-Bitstrom-Zugangs. Die IEN stimmt mit der BNetzA überein, dass der Markt für Bitstromzugang sich nach wie vor in einen Massenmarkt und einen Premium Markt, der die Bedürfnisse von Unternehmenskunden ansprechen soll, unterteilen lässt.

Zudem ist der Auffassung der BNetzA zu folgen, dass insbesondere VDSL-Anschlüsse mit anderen xDSL-Anschlüssen substituierbar sind und mithin Bestandteil des sachlich abzugrenzenden Bitstrommarktes waren und auch weiterhin sind.

Gerade unter Heranziehung der Notwendigkeit der Gewährleistung der Technikneutralität wird damit sichergestellt, dass nicht bereits im Rahmen der sachlichen Marktabgrenzung erneut Grenzen gezogen werden, welche sich dann im Zuge der Marktentwicklung frühzeitig nicht widerspiegeln lassen. Qualitätskontrollen, welche in der Layer-3-Variante enthalten sind, sollten sich unbedingt auch in der Layer-2-Variante wieder finden. Nur unter Einbeziehung aller Varianten werden die Nachfrager in die Lage versetzt, ein echtes Vorleistungsprodukt zu erhalten, welches sie dann selbst entsprechend ihrer eigenen Angebotsstrategien veredeln können. Hierbei

ist die Gewährleistung einer grundsätzlichen Flexibilität zwingend sicherzustellen.

b. Bitstromzugangsmärkte

Zuzustimmen ist der BNetzA auch im Hinblick auf die Ausführungen, dass Bitstromzugangprodukte aller xDSL-Anschlussinfrastrukturen miteinander austauschbar sind, unabhängig davon, ob es sich bei der zugrundeliegenden Konzentratornetztechnologie um eine FTTx, FTTC- oder eine FTTB-Konzentratornetzinfrastruktur handelt.

Insbesondere begrüßt die IEN die Fortschreibung der Differenzierung der Bitstromzugangsmärkte nach der Transport- bzw. Übergabetechnologie und dort die technologieneutrale Formulierung des Layer-2-Bitstromzugangs infolge der bereits begonnenen und an Geschwindigkeit noch zunehmenden Migration von der ATM-Technologie zur Ethernet-Technologie.

Heutzutage hat das ATM-Protokoll insbesondere für Telekommunikationsangebote für Unternehmenskunden nur noch eine marginale Bedeutung. Vielmehr sehen sich die IEN-Mitgliedsunternehmen aktuell fast ausschließlich mit Nachfragen ihrer Kunden nach ethernetbasierten Produkten konfrontiert.

Das hierbei verwendete Ethernet-Protokoll (Layer 2 des OSI-Modells) ist heute der Standard der Vernetzung von Unternehmens- und Privatgebäuden. Es ist heute das de facto Standardprotokoll zur Übertragung von IP-Paketen (Layer 3 des OSI-Modells) im Büroumfeld (also im Local Area Network – LAN) und baut mehr und mehr eine dominierende Rolle bei Weitverkehrsnetzen aus. Daher liegt es für die Unternehmenskunden nahe, dieses auch zur Verbindung zwischen Unternehmensstandorten einzusetzen (inter-LAN), ohne in kostenintensive Hardware für die Protokollwandlung und das Routing investieren zu müssen. Die Standardisierung von Ethernet, insbesondere die von Ende zu Ende durchgängige Nutzung eines einheitlichen Protokolls, erhöht Effizienz und Kundennutzen. Zudem können die Unternehmen durch den konsequenten Einsatz der Ethernet-Technologie Kosten sparen, die durch die Verknüpfung unterschiedlicher Transporttechnologien entstehen (Wandlerkosten).

Die im Vergleich zu SDH günstigeren Preise der eingesetzten Technik, die sich aus der starken Verbreitung ergeben, erlauben zudem kosteneffizientere Anschlüsse. VoIP und ähnliche Anwendungen werden daher in Zukunft zunehmend ein ethernetbasiertes Bitstromzugangprodukt benötigen, um es alternativen Netzbetreibern zu ermöglichen, verschiedene Kategorien von Dienstleistungen zu schaffen und dabei weiterhin die eigene Infrastruktur nutzen zu können, in die sie zuvor erheblich investiert haben.

2. Zur räumlichen Marktabgrenzung

Die IEN pflichtet der BNetzA unbedingt bei, dass allein aus dem Umstand, dass es in unterschiedlichen Regionen, insbesondere in Ballungsgebieten, mehr Anbieter gibt als in den ländlichen Regionen, nicht die Annahme eines eigenen räumlichen Marktes für Ballungsgebiete gerechtfertigt sein kann. 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 BNetzA führt zudem zutreffend aus, dass die Nachfrage gerade im Hinblick auf den Layer-2-Bitstrom-Zugang regional übergreifend (national) ist. Eine geografische Marktdifferenzierung birgt für diese Nachfragegruppe, welche überwiegend die Unternehmenskundentelekommunikation betrifft, die Gefahr, dass Differenzierungen in den Regionen zwischen den Quality of Service (QoS) Parametern aber auch im Störungsmanagement und bei anderen Parametern die Folge sind. Eine solche Entwicklung würde diese Anbieter daran hindern, effizient national einheitliche Produkte für einen national oder gar darüber hinaus agierenden Endnutzer anzubieten.

Aus Sicht der IEN hat das Thema der regionalisierten Regulierung wesentliche Bedeutung für die Marktentwicklung. Insoweit werden die Ausführungen der BNetzA uneingeschränkt begrüßt. Allerdings sieht die IEN gerade aufgrund der überragenden Bedeutung dieses Themas einen erheblichen Bedarf an einer ausführlichen Begründung, weshalb derzeit eine regionalisierte Regulierung nicht angezeigt ist, um jeglichem Widerspruch und einer möglicherweise daraus resultierenden gerichtlichen Kontrolle standzuhalten.

Vor diesem Hintergrund erlaubt sich die IEN, im Folgenden diesbezüglich weitere unterstützende Ausführungen zu machen, die aus Sicht der IEN noch Eingang in die Marktanalyse finden sollten:

Vorhaben, die eine regionalisierte Regulierung zum Gegenstand haben, sind nur zulässig, soweit auf einem sachlichen Markt regional abgrenzbar unterschiedliche Wettbewerbsverhältnisse bestehen. Um dies zu ermitteln, müssen ausreichende Daten über den betreffenden Markt verfügbar sein. Soweit diese Voraussetzungen nicht vorliegen und/oder Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine regionale Differenzierung den Wettbewerb nachhaltig beeinträchtigen könnte, sind regionalisierte Differenzierungen als unzulässig zu bewerten.

Die IEN vertritt ebenso wie die BNetzA die Auffassung, dass eine regionale Differenzierung auf den Märkten für den Bitstromzugang zum gegenwärtigen Zeitpunkt als verfrüht zu beurteilen ist, da zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden kann, welchen Einfluss eine Regionalisierung auf das Wettbewerbsniveau hätte. Grund hierfür ist, dass die Möglich-

keit des Bezugs von Bitstromzugangsprodukten auf dem deutschen Markt erst seit sehr kurzer Zeit besteht. Insofern sind auch keine repräsentativen Marktdaten verfügbar, anhand derer man die Auswirkungen einer regionalen Differenzierung sinnvollerweise bestimmen könnte. Verfrüht ist eine regionalisierte Marktbetrachtung in diesem Bereich auch in der Hinsicht, dass sich mit dem HVt-Rückbau der DTAG ihre Grundlagen in den nächsten Jahren erheblich und nachhaltig ändern werden.

Bevor eine regionalisierte Differenzierung überhaupt in Betracht gezogen werden sollte, ist aus Sicht der IEN kritisch abzuwägen, welche Folgen die Einführung für den Markt hätte. Die IEN ist der Auffassung, dass die DTAG ihre aus der Deregulierung erhaltene Preissetzungsfreiheit nutzen dürfte, höhere Preise in der Fläche zu verlangen und die Preise für Vorleistungsprodukte in den Ballungszentren zu senken.

Während ein solches Vorgehen weniger direkte Auswirkungen auf den Markt für Layer-2-Bitstrom haben dürfte, da in diesem Bereich weniger der Preis als die Qualität ausschlaggebend ist, ist zu erwarten, dass weitere Marktzutritts Hindernisse für Wettbewerber auf den Verbrauchermärkten geschaffen werden. Für Wettbewerber in diesem Bereich würden Investitionen in den weiteren kostenintensiven Breitbandausbau in der Fläche sowie in alternative Infrastrukturen unattraktiv, da sich die Investitionen aufgrund der Preissenkung in den Ballungsgebieten nicht so schnell amortisieren würden.

Vorliegend ist daher zu erörtern, wann solche Vorhaben zu einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs führen. Die IEN möchte darauf hinweisen, dass diese Fragen einer Klarstellung bedürfen, um zukünftigen Rechtsstreitigkeiten vorzubeugen und allen Wettbewerbern Planungssicherheit zu gewähren.

Wettbewerbsbeeinträchtigungen können, wie bereits angeführt, eintreten, sofern bestimmte Geschäftsmodelle, die auf einer einheitlichen Regulierung basieren, durch eine regionale Differenzierung ausgeschlossen bzw. wesentlich erschwert werden. Zusätzlich sollen an dieser Stelle zwei weitere Fehlentwicklungen aufgezeigt werden, die aus einer regional unterschiedlichen Regulierung resultieren und effektiven Wettbewerb nachhaltig beeinträchtigen können.

a. Zeitliche Verzögerungen

Vor dem Hintergrund der bisherigen Dauer der Implementierung von Bitstromzugang birgt eine Regionalisierung das Risiko der erheblichen Verzögerung der Implementierung von Bitstromzugangsprodukten in sich. Insbesondere im Bereich der teilregulierten Nationalmärkte muss aufgrund eines erheblichen administrativen Aufwandes mit einer deutlichen Verzögerung zukünftiger Implementierungen gerechnet werden. Werden neue Bitstromzugangsprodukte den Wettbewerbern erst mit einer deutlichen Verzögerung

zung zugänglich gemacht, besteht die Gefahr, dass das angebotene Zugangsprodukt bereits durch eine neue Technologie überholt wurde, deren Implementierung jedoch wiederum aufgrund eines zu hohen Verwaltungsaufwandes verzögert wird. Alternative Anbieter würden somit nicht in die Lage versetzt, ihren Kunden Bitstromzugangsprodukte und darauf basierende eigene Angebote in der Art und Weise anzubieten, wie es nach dem Stand der Technik angemessen wäre.

b. Aufgabe der Tarifeinheit im Raum

Eine regionale Differenzierung würde nach Auffassung der IEN zur Aufgabe der Tarifeinheit im Raum führen. Bislang gilt zumindest für die Vorleistungsebene, dass bei der Kalkulation der Kosten keine Differenzierung zwischen ländlichen Regionen und Ballungsräumen erfolgen darf (Einheitspreisbildung). Würde diese Tarifeinheit aufgegeben, hätte die DTAG die Möglichkeit, ihre Preise im Ballungsgebiet zu senken. Dadurch würde es für alternative Netzbetreiber unattraktiv, eigene FTTx Strukturen auszubauen. Die DTAG würde sich durch diese Maßnahme zusätzlich einen Vorteil im intermodalen Wettbewerb mit den Kabelnetzbetreibern verschaffen. Somit würde nicht nur das Wettbewerbsniveau auf den Vorleistungsmärkten nachhaltig negativ beeinträchtigt, sondern auch der nachgelagerte Endkundenmarkt.

Die Aufgabe der Tarifeinheit im Raum sowohl auf der regionalisierten wie auch auf allen nachgelagerten Wertschöpfungsstufen hätte wesentliche Änderungen im Bereich der Entgeltregulierung zur Folge. Insbesondere die Entgeltmaßnahmen nach § 31 TKG und Überprüfungen nach § 28 TKG wären nur noch regionalisiert möglich. Maßnahmen der Kostenrechnung und der Kostentrennung müssten ebenfalls somit nicht mehr nur produktspezifisch, sondern vielmehr regionalspezifisch erfolgen.

Es sollte nach Auffassung der IEN generell berücksichtigt werden, dass eine differenzierte Regulierung allein der DTAG zu Gute kommt, da diese über strukturelle Kostenvorteile im Vergleich zu den Wettbewerbern verfügt. Sie ist als einziger nationaler Player in der Lage, die natürlichen Verbund- und Größenvorteile zum Wettbewerbsvorteil zu realisieren. Dagegen müssen alternative Anbieter durch die Regionalisierung zusätzliche Kosten tragen, die damit einhergehen, dass eine zusätzliche Integrationsleistung erforderlich wird (entweder auf der Vorleistungsebene oder im eigenen Unternehmen).

Aus dieser Asymmetrie im Vorleistungsbereich ergeben sich Anreize seitens der DTAG, diese Vorteile auszunutzen und mögliche Wettbewerber mit gebündelten Angeboten aus dem Markt zu verdrängen oder ein integriertes Angebot dieser Anbieter zu verhindern. Wettbewerber mit regional übergreifenden Produkten werden auf der anderen Seite generell durch eine Regionalisierung in ihrer Wettbewerbssituation geschwächt, da die

unterschiedlichen Lieferbedingungen und Einkaufspreise zu einer Komplikation in der Preis- und Produktgestaltung führen. Um den Kunden dennoch einheitliche Produkte anbieten zu können, müssen diese Anbieter einen höheren Aufwand betreiben (Entschädigungsmodelle/Mischkalkulationen).

Die IEN möchte der BNetzA nochmals nahe legen, die Gründe, die gegen eine regionalisierte Regulierung sprechen, ausdrücklich zu formulieren, um allen Marktteilnehmern auf lange Sicht eine ausreichende Planungs- und Rechtssicherheit zu gewähren.

3. Zur Marktanalyse

Die von der BNetzA im Entwurf vertretene Auffassung, dass die DTAG als etablierter Betreiber über eine beträchtliche Marktmacht verfügt und sowohl der Layer-2-Bitstromzugangsmarkt als auch der Layer-3-Bitstromzugangsmarkt regulierungsbedürftig sind, wird von der IEN ausdrücklich begrüßt. Dies begründet sich aus Sicht der IEN bereits darin, dass beide Vorleistungsprodukte erst seit kurzer Zeit auf dem Markt verfügbar sind und sich daher seit Ergehen der letzten Marktanalyse auch noch keine etablierten Märkte mit funktionierendem Wettbewerb bilden konnten.

Hinsichtlich der Ausführungen der BNetzA zu dem von der DTAG angebotenen Produkt „WIA Gate“ und dessen Einfluss auf die Vorleistungsangebote möchte die IEN klarstellend anmerken, dass die Nachfrage nach „WIA-Gate“ eine unmittelbare Folge der Regulierungspolitik der BNetzA ist. Über die eingesetzte Backhaul-Technologie können nur vergleichsweise geringe Übertragungsraten erreicht werden. Die IEN bewertet die Auswirkungen dieser Auffassung für die Nachfrage als kritisch. Die Nachfrager sehen sich gegenwärtig in der Situation, dass sie ihren Bedarf nicht anders decken können, als über das von der DTAG angebotene Produkt. Die IEN möchte daher klarstellen, dass „WIA-Gate“ nicht als nachfragegerechtes Produkt kategorisiert werden kann und die Annahme dieses Angebots keine Rückschlüsse auf die Nachfrage nach einem reinen Vorleistungsprodukt zulässt, welches gerade von den IEN-Mitgliedsunternehmen nach wie vor gefordert wird.

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. Zudem ist den Erwägungen der BNetzA auch dahingehend zuzustimmen, dass auf den vorliegend zu betrachtenden Märkten die DTAG der einzige Anbieter ist, der auf Basis eigener Infrastruktur Bitstromzugangsmarkte anbietet und auch längerfristig keine Tendenz erkennbar ist, dass hier eine entscheidende Verschiebung eintritt.



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

Die IEN schließt sich schließlich auch der Feststellung an, dass die Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht ausreicht, um diesem Marktversagen entgegenzuwirken. Eine effektive Vorab-Regulierung ist auch aus Sicht der IEN der einzig effektive Weg, die Verstärkung von Marktmacht, und damit die Missbrauchsmöglichkeit, auf den für Wettbewerber dringend benötigten Vorleistungsmärkten dauerhaft zu verhindern.

Seite 8 | 8
23.11.2009

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

Malini Nanda, Rechtsanwältin
Geschäftsführerin der IEN