



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Dienststelle 116 d
Postfach 8001

53105 Bonn

Per Email an: 116-postfach@bnetza.de

Zweiter Konsultationsentwurf der BNetzA zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Vorleistungsmarkt für das Angebot von Mietleitungen im Abschluss-Segment; Markt 6 (BK1-09-006); (Markt 6 der Empfehlung 2007/879/EG)

Berlin, den

07.10.2011

Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die IEN nimmt Bezug auf den im Amtsblatt Nr. 17 vom 31.08.2011 als Mitteilung Nr. 552/11 veröffentlichten, überarbeiteten Entwurf einer Marktanalyse zum Vorleistungsmarkt für das Angebot von Mietleitungen im Abschluss-Segment (Markt 6).

Nach dem Entwurf werden insgesamt vier relevante Märkte identifiziert:

- Nationaler Markt für Abschluss-Segmente von analogen Mietleitungen und Mietleitungen mit einer Bandbreite unter 2 Mbit/s,
- Nationaler Markt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit einer Bandbreite von 2 Mbit/s bis 10 Mbit/s,
- Nationaler Markt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit einer Bandbreite über 10 Mbit/s bis 155 Mbit/s,
- Nationaler Markt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit einer Bandbreite über 155 Mbit/s.

Dabei umfasst wie auch in der bisherigen Marktuntersuchung das Abschluss-Segment alle Verbindungen, die nicht dem Fernübertragungs-Segment zuzurechnen sind. Die gegenständlichen Vorleistungsmärkte beinhalten Mietleitungen mit klassischen Schnittstellen, mit ethernetbasierten Schnittstellen und Abschluss-Segmente, die im Rahmen von Systemlösungen erbracht werden.

Nicht Bestandteil der genannten Märkte ist der Zugang zur unbeschalteten Glasfaser, da die Nachfrager im Rahmen des sogenannten SSNIP-Tests

MITGLIEDER

Airdata
BT
Cable & Wireless
Colt
Verizon

SITZ UND BÜRO

Dorotheenstrasse 54
10117 Berlin

GESCHÄFTSFÜHRER

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

mehrheitlich eine Austauschbarkeit der beiden Produkte verneint hätten. Allerdings ist es nach Auffassung der BNetzA angebracht, eine Diskussion über die Möglichkeit der sektorspezifischen Regulierung des Zugangs zu unbeschalteten Glasfaserleitungen zur Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte im Bereich des Angebotes von mobilfunkbasierten Breitbanddiensten z. B. zur Anbindung von Mobilfunkbasisstationen anzustoßen.

In Anbetracht der besonders vielschichtigen und weitreichenden Problematik ist die BNetzA auch an Einschätzungen zu den Erwägungen über den Zugang zur unbeschalteten Glasfaser interessiert, um die Marktgegebenheiten möglichst vollständig zu erfassen.

Interessierten Parteien wurde die Gelegenheit zur Stellungnahme binnen eines Monats gegeben. Die IEN nimmt die Möglichkeit zur Stellungnahme im Hinblick auf ausgewählte Aspekte der Marktdefinition und Marktanalyse gerne wahr.

I. Allgemeine Anmerkungen

Die IEN begrüßt zunächst ausdrücklich, dass die BNetzA keine Erweiterung der Ebene für das Fernübertragungs-Segment angenommen hat. Eine solche Erweiterung hätte nach Auffassung der IEN zu erheblichen Rechtsunsicherheiten geführt, da eine klare Einordnung der Abschluss-Segmente in den regulierten Markt nicht vorgenommen werden könnte.

Des Weiteren ist die grundsätzliche 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 vorgenommene 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.

Hinsichtlich der Erwägungen zur Glasfaser möchte die IEN betonen, dass eine Herausnahme aus der gegenständlichen Marktuntersuchung ebenfalls kritisch bewertet wird, da es aus Sicht der Carrier und der Nachfrager unerheblich ist, ob unbeschaltete Glasfaser oder Bandbreite in Form einer

Mietleitung als Vorleistungsprodukt angeboten wird – also als physikalische Leitung oder „virtuelle Leitung“. Entscheidend ist vielmehr die Charakterisierung des Produktes als Accessprodukt, denn dieser Zugangsaspekt ist für die nachfragenden Carrier das maßgebliche Kriterium.

Darüber hinaus ist von zunehmender Bedeutung, dass zukünftige Dienste über eine einheitliche Infrastruktur erbracht werden und der Bedarf an Bandbreite allgemein zunehmen wird. Die DTAG wird als marktmächtiges Unternehmen diesen hohen Bandbreitenbedarf mit ihrer gleichen Infrastruktur erbringen, so dass sich die bestehende Marktmacht der DTAG nicht wesentlich verändern wird. Von daher ist der Aspekt einer hypothetischen Vorausschau der Marktentwicklung nicht hinreichend im Rahmen der Erwägungen der BNetzA berücksichtigt.

II. Im Einzelnen

1. Zur Einbeziehung von ethernetbasierten Mietleitungen

Die IEN begrüßt ausdrücklich die Festlegung der BNetzA, dass ethernetbasierte Mietleitungen und Mietleitungen, die auf der Grundlage von klassischen Übertragungsverfahren realisiert werden, einen einheitlichen Markt zuzurechnen sind und insbesondere die weitergehende Marktabstimmung von Ethernet zu berücksichtigen ist.

Die IEN hat bereits wiederholt vorgetragen, dass seitens der alternativen Netzbetreiber gerade auch ethernetbasierte Mietleitungen aufgrund gleicher Nutzungsmöglichkeiten wie die „klassischen“ Mietleitungen (Substitutionsmöglichkeit) bei flexibler Skalierbarkeit individuell benötigter Bandbreite zu günstigeren Preisen, zunehmend nachgefragt werden und in Kürze den überwiegenden Teil der Neubestellungen ausmachen werden.

Gerade unter Berücksichtigung der deutschlandweiten Nachfrage von Unternehmenskunden und Bundes- und Landesbehörden nach Angeboten auf der Grundlage von Ethernet kann keine Separierung der Märkte erfolgen. Zudem kann nur die Einbeziehung von ethernetbasierten Mietleitungen zu einem technologie-neutralen Ansatz der gegenständlichen Marktuntersuchung führen. Die BNetzA hat diesen Ansatz jüngst auch im Rahmen des Marktanalyseverfahrens zu Markt 5 konsequent angesetzt und große Zustimmung erfahren.

Entgegen der ursprünglichen Ansicht des VG Köln sind ethernetbasierte Mietleitungen sehr wohl Bestandteil der relevanten Märkte. Dieses gilt es nunmehr in diesem Verfahren gerichtsfest zu belegen. Insofern vertraut die IEN auf die neu von der BNetzA ermittelten Marktdaten und deren entsprechende Verwendung zur Begründung der Einbeziehung von ethernetbasierten Mietleitungen in den Markt für Abschluss-Segmente für Mietleitungen. Darüber hinaus kann nur die Einbeziehung von ethernetbasierten Mietleitungen zu einem technologie-neutralen Ansatz der

gegenständlichen Marktuntersuchung führen, wie etwa auch die Europäische Kommission bereits in der neuen Märkteempfehlung 2007 ausdrücklich klargestellt hat.

2. Zur Begrenzung der Märkte nach Bandbreiten und insbesondere der Herausnahmen von Mietleitungen mit sehr hoher Bandbreite (> 155 MBit/s)

Die IEN bewertet zunächst die generelle strenge Einordnung der relevanten Märkte nach bestimmten Bandbreiten als kritisch. Gerade im Segment der Telekommunikationsdienstleistungen für Geschäftskunden spielt die Individualität und damit einhergehende Flexibilität der Angebote eine erhebliche Rolle. Eine von vornherein vorgenommene strenge Abgrenzung steht diesem Ansatz jedoch entgegen.

Vor diesem Hintergrund wird insbesondere die Festlegung der Kappungsgrenze der Bandbreite über 155 MBit/s als problematisch angesehen. Der überarbeitete Entwurf sieht in Abschnitt I.I.4. vor, dass aufgrund der Präsenz von Wettbewerbern in den Ballungsräumen bei Mietleitungen mit Bandbreiten über 155 Mbit/s das Vorliegen beträchtlicher und anhaltender struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken verneint wird. Dies wird insbesondere mit dem Rückgang kostenbezogener Nachteile, wie sie bei Mietleitungen mit geringen Bandbreiten bestehen, begründet.

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

Auch erscheint es insbesondere nicht nachvollziehbar, warum einerseits die Bundesregierung Breitband als einen wichtigen Standortfaktor für die Ansiedlung von Unternehmen und Familien einstuft und ist somit wichtige Voraussetzung um Arbeitsplätze zu sichern sowie die Ertragskraft und Attraktivität auch ländlicher Räume zu steigern und daher anstrebt, bis 2014 eine flächendeckende Verfügbarkeit von Anschlüssen mit Übertragungsraten von mindestens 50 MBit/s pro Sekunde zur Verfügung zu stellen. Andererseits dann aber die BNetzA einen bundesweiten Wettbewerb bei Anschlüssen von mehr als 155 Mbit/s mit Ihrer Entscheidung behindert.

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. Gerade auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die BNetzA zutreffend feststellt, dass keine geographischen Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen festgestellt werden können, ver-

mag auch die Heranziehung von Verkehrsaufkommen in einzelnen Geschäftsvierteln vorliegend nicht zu überzeugen.

Seite 5 | 7
07.10.2011

Wie bereits in der Stellungnahme zum 1. Konsultationsentwurf dargelegt, konnte die Telekom zwar ihren Marktanteil auf diesem Segment in den letzten Jahren steigern. Dies lässt jedoch aus Sicht der IEN gerade keine Rückschlüsse auf die gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit dieses Marktsegments zu, sondern ist lediglich ein Beleg dafür, dass die Bandbreiten in diesem Segment gerade erst in den letzten Jahren verstärkt nachgefragt werden. Vielmehr ist dies auf die aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes resultierende bisherige Beschränkung des Vorleistungsangebotes zurückzuführen. Hieraus konnte das vorher zu Recht regulierte Unternehmen einen messbaren Wettbewerbsvorteil ziehen.

Insbesondere gilt, dass sich gerade bei Vorliegen einer bereits existierenden Parallelinfrastruktur durch die Telekom 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 eine erhebliche Beeinträchtigung der Wettbewerbssituation der Nachfrager bei einer weiteren Entlassung der Telekom aus der Regulierung, da in diesen Fällen 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. Zwar mag eine entsprechende Differenzierung zum aktuellen Zeitpunkt angemessen sein – jedoch 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. Dies gilt umso mehr auch in Anbetracht des - künftig im Zuge der TK-Novelle geltenden - verlängerten Zeitraums für die Marktüberprüfung.

Vor diesem Hintergrund möchte die IEN die BNetzA ausdrücklich darum bitten, ihre Einschätzung hinsichtlich der Marktsituation der Anbieter von

Lösungen für Unternehmenskunden und Bundes- und Landesbehörden zu überprüfen.

Seite 6 | 7
07.10.2011

3. Zum Ausschluss der unbeschalteten Glasfaser

Kritisch beurteilt die IEN schließlich die von der BNetzA vorgenommene Abgrenzung der unbeschalteten Glasfaser von dem Angebot von Mietleitungen.

Gleichzeitig stellt die BNetzA Erwägungen über die Möglichkeit der sektorspezifischen Regulierung des Zugangs zu unbeschalteten Glasfaserleitungen an, um die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte im Bereich des Angebotes von mobilfunkbasierten Breitbanddiensten z. B. zur Anbindung von Mobilfunkbasisstationen zu gewährleisten. Dabei wird sowohl die Prüfung eines Sondermarktes untersucht, als auch die Möglichkeit, entsprechend den in der Regulierungsverfügung zur Teilnehmeranschlussleitung (Markt Nr. 4 der Märkteempfehlung) vom 21.03.2011 getroffenen Erwägungen Zugangsverpflichtungen zu Glasfaserleitungen als Abhilfemaßnahmen auf Markt Nr. 6 (als entbündelte Leistung oder als Annexleistung wie etwa der Zugang zu Leerrohren bei Markt Nr. 4) aufzuerlegen.

Zunächst möchte die IEN betonen, dass eine Herausnahme aus der gegenständlichen Marktuntersuchung als kritisch bewertet wird, da es aus Sicht der Anbieter der Endkundenleistung unerheblich ist, ob unbeschaltete Glasfaser oder Bandbreite in Form einer Mietleitung als Vorleistungsprodukt verwendet wird – also als physikalische Leitung oder „virtuelle Leitung“. Entscheidend ist vielmehr die Charakterisierung des Produktes als Accessprodukt, denn dieser Zugangsaspekt ist für die nachfragenden Carrier das maßgebliche Kriterium.

Zudem führt der Ausschluss dazu, dass ein durchgängiger Zugriff auf ein bundesweites, sich allein in der Hand der Telekom befindliches Anschlussnetz im hochbreitbandigen Bereich, nicht möglich ist. Dies führt dazu, dass sich das Problem der mangelnden Verfügbarkeit eines solchen entbündelten Zugangs und der damit einhergehenden mangelnden Wettbewerbsmöglichkeiten bei Mietleitungen > 155 Mbit/s noch verstärkt. Die IEN weist in diesem Zusammenhang nochmals darauf hin, dass jedoch gerade Anbieter von Diensten für Unternehmenskunden und Bundes- und Landesbehörden, welche auf das Angebot bundesweiter TK-Dienstleistungen angewiesen sind, die Überbrückung großer Distanzen mit einem adäquaten, regulierten Mietleitungsprodukt notwendig ist. Auch unter Berücksichtigung des Mobilfunkmarktes ist aufgrund der gestiegenen Anforderungen an die Qualität und Bandbreite von Mietleitungen zu Wirtschafts- sowie Mobilfunk-Standorten die Einbeziehung hoher Bandbreiten oberhalb der bisherigen Grenze von maximal 155 MBit/s dringend erforder-

lich. Wo dies im Rahmen einer Ethernet-CFV Anbindung nicht möglich ist, ist aus Sicht der IEN zwingend eine Einbeziehung des Zugangs zur unbeschalteten Glasfaser im Rahmen des jetzigen Konsultationsverfahrens zu erwägen.

Seite 7 | 7
07.10.2011

Schließlich ist die IEN der Auffassung, dass eine Substituierbarkeit mit klassischen und ethernet-basierten Mietleitungen aufgrund der Möglichkeit, mittels standardisierter und vergleichsweise kostengünstig verfügbarer Technik die Glasfaser zu beschalten, durchaus gegeben ist.

Aus diesen Gründen erachtet die IEN die Schaffung eines gesonderten Marktes außerhalb der EU-Märkteempfehlung 2007/879/EG als nicht zielführend - zumal hierdurch weitere Verzögerungen zu befürchten sind. Eine mögliche Einbeziehung als Annex-Leistung entsprechend der Regulierungsverfügung zu Markt 4 wird ebenfalls als nicht sinnvoll angesehen. Infolge der engen Verknüpfung und der Notwendigkeit der Berücksichtigung überregionaler Angebote, sollte aus Sicht der IEN auch ein einheitliches Marktdefinitions- und -analyseergebnis entstehen, welches sich dann in einer einheitlichen Regulierungsentscheidung widerspiegelt. Nur durch eine unmittelbare und unverzügliche Aufnahme der unbeschalteten Glasfaser im Rahmen des Mietleistungsmarktes können Wettbewerber im Markt agieren und es wird verhindert, dass das Anschlussmonopol der Telekom im Bereich ihres Kupfernetzes nicht perspektivisch auf einen möglicherweise unregulierten Glasfaserbereich ausgedehnt wird.

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', with a long horizontal flourish extending to the right.

Malini Nanda, Rechtsanwältin
Geschäftsführerin der IEN