

VATM • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

Vorab per E-Mail: 116-postfach@bnetza.de

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Beschlusskammer 1
Postfach 80 01
53105 Bonn

Ansprechpartner

Dr. Frederic Ufer

Durchwahl

0221 / 3767725

Datum

05.10.2011

Stellungnahme des VATM

zum zweiten Konsultationsentwurf der BNetzA zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Vorleistungsmarkt für das Angebot von Mietleitungen im Abschluss-Segment; Markt 6 (BK1-09-006)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat im Amtsblatt Nr. 17 vom 31.08.2011 als Mitteilung Nr. 552/11 den überarbeiteten Entwurf einer Marktanalyse zum Vorleistungsmarkt für das Angebot von Mietleitungen im Abschluss-Segment (Markt 6) zur Kommentierung gestellt.

Der VATM begrüßt grundsätzlich den überarbeiteten Entwurf und unterstützt auch dieses Mal wesentliche Erkenntnisse der Beschlusskammer. Einige einzelne Punkte bedürfen jedoch nach wie vor der Kommentierung, so dass wir nachfolgend die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wie folgt wahrnehmen möchten:

I. Kommentierung des Konsultationsentwurfs

1. Einbeziehung ethernetbasierter Dienste

Die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass ethernetbasierte Mietleitungen und Mietleitungen, die auf Grundlage von klassischen Übertragungsverfahren realisiert werden, einem einheitlichen Markt zuzuordnen sind, wird vom Verband begrüßt. Die Mitgliedsunternehmen des Verbandes stimmen der Auffassung zu, dass zwischen klassischen und ethernetbasierten Mietleitungen eine Angebotssubstitution festzustellen ist. Die Beurteilung der Beschlusskammer greift zudem die Empfehlung der Europäischen Kommission auf, die diesen Markt technologieneutral definiert hat und mit der eine anderweitige Beurteilung nicht vereinbar wäre.

Zudem ist im Markt tatsächlich zu beobachten, dass die Nachfrage nach ethernetbasierten Produkten stetig und in immer stärkerem Ausmaß zunimmt. Dies belegt die technische Vergleichbarkeit der Technologien, die sich aufgrund der Entwicklung immer weiter angenähert haben. Trotz der freien Skalierbarkeit der Ethernet-Verbindungen erscheint eine Einteilung der Bandbreiten allein auf Basis der klassischen SDH-Produkte nicht mehr angezeigt.

2. Bandbreitensegmentierung

In ihrem Entwurf segmentiert die Bundesnetzagentur den Markt für Mietleitungen nach Bandbreiten in vier Submärkte:

- Mietleitungen mit einer Bandbreite von unter 2 MBit/s (sowie analog)
- Mietleitungen mit einer Bandbreite von 2 MBit/s bis 10 MBit/s
- Mietleitungen mit einer Bandbreite von über 10 MBit/s bis 155 MBit/s
- Mietleitungen mit einer Bandbreite von mehr als 155 MBit/s

Davon werden zwei als nicht weiter regulierungsbedürftig angesehen, da die Marktsituation eine sektorspezifische Aufsicht nicht (mehr) notwendig mache.

a. Wegfall der Regulierung mit einer Bandbreite von unter 2 MBit/s (sowie analog)

Dem Verzicht auf eine sektorspezifische Regulierung ist im Fall der ersten Variante (Mietleitungen mit einer Bandbreite von unter 2 MBit/s) zuzustimmen, da dieses Marktsegment tatsächlich in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung verloren und sich eine Tendenz zu wirksamen Wettbewerb eingestellt hat und daher wettbewerbliche Probleme mit den Mitteln des allgemeinen Wettbewerbsrechts wirksam begegnet werden kann. Damit deckt sich die Einschätzung der Bundesnetzagentur im Übrigen auch mit den Feststellungen der EU-Kommission, die in Anbetracht der Entwicklung hin zu hochbreitbandigen Anschlüssen bereits im Jahr 2007 die Verpflichtung zur Vorlage eines Mindestangebotes von niedrigbreitbandigen Anschlüssen in diesem Markt gestrichen hat.

b. Wegfall der Regulierung von Bandbreiten > 155 MBit/s

Für das Segment der Mietleitungen mit einer Bandbreite über 155 MBit/s sind die Ausführungen der Kammer hinsichtlich der drei Kriterien des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG nach unserer Auffassung jedoch nicht zutreffend.

Der überarbeitete Entwurf sieht in Abschnitt I.1.4. 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. Untermauert wird dies mit dem Rückgang kostenbezogener Nachteile, wie sie bei Mietleitungen mit geringen Bandbreiten bestehen. Allerdings können in vielen Fällen und gerade bei Vorliegen einer bereits existierenden Parallelinfrastruktur (hier DTAG) höhere erzielbare Umsätze in diesem Bandbreitensegment keinesfalls die notwendigen Investitionen in eigene alternative Infrastrukturen wirtschaftlich rechtfertigen, da sich die Umsätze nicht proportional zu den Bandbreiten entwickeln. Das sich ergebende Delta 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. Darüber hinaus

bestehen beträchtliche Markteintrittshürden im Bereich der Anschlussnetze, da die DTAG bereits auf vorhandene Gräben und Leerrohre, die weitgehend abgeschrieben sind, zurückgreifen kann.

Tatsächlich gibt es in dem Marktsegment für Leitungen mit sehr hoher Bandbreite keinen nachhaltigen Wettbewerb. Anbieter, die auf den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL) angewiesen sind, nutzen Mietleitungen, um ab dem HVt den auf der letzten Meile angefallenen Verkehr abzuführen. Der Wegfall der Regulierung für die genannten Bandbreiten hätte zur Folge, dass in vielen Fällen solche HVt-Standorte nicht mehr wettbewerbsfähig angebunden werden können. Insbesondere in den ländlichen Gebieten verschärft sich die Situation durch das Fehlen alternativer Erschließungsmöglichkeiten. Der Rückgriff auf ein reguliertes Angebot der DTAG stellt somit in vielen Fällen die einzige Möglichkeit der Anbindung dar. Auch ist nicht absehbar, dass alternative Anbieter in diesem Bereich in passive Infrastruktur investieren werden. Der Marktanteil der DTAG im Bereich von Mietleitungen mit Bandbreiten > 155 MBit/s nimmt folgerichtig aktuell und erst recht perspektivisch betrachtet weiter zu.

Aufgrund des vorhersehbaren Vorgehens der DTAG im Falle der Entlassung aus der Regulierung – Kündigung oder signifikante Verteuerung – würde eine solche Entscheidung der Bundesnetzagentur die Wettbewerbssituation der Nachfrager erheblich beeinträchtigen. Das allgemeine Wettbewerbsrecht ist in diesem Fall nicht ausreichend, um einer solchen absehbaren Wettbewerbsbeeinträchtigung entgegenzuwirken. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die diesbezüglich für den Bereich 2 MBit/s bis 10 MBit/s sowie 10 MBit/s bis 155 MBit/s getroffene Feststellung im Bereich sehr hoher Bandbreiten einer anderen Beurteilung unterliegen soll.

Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass aufgrund des zukünftig zur Verfügung stehenden Funkspektrums (Digitale Dividende) und der dieses nutzenden LTE-Technologie ein hoher Bandbreitenbedarf entstanden ist, der weiter stark steigen wird. Diese Entwicklung bedingt bereits heute eine wettbewerbsbefähige Anbindung der dafür zu errichtenden oder auszubauenden Basisstationen, die durch das gegenständliche Produkt mit sicherzustellen ist. Das Problem spitzt sich hier durch die Auflage der Lizenznehmer zu, ländliche Gebiete zuerst mit dieser Mobilfunktechnologie auszustatten. Insbesondere der Wegfall einer

regulierten Anbindungsmöglichkeit in diesen Regionen steht dieser Absicht diametral entgegen.

Im Ergebnis bitten wir daher die Beschlusskammer ihre Einschätzung hinsichtlich dieses perspektivisch sehr wichtigen Marktsegments zu überdenken und aufgrund der aus unserer Sicht fehlenden Tendenz zu wirksamen Wettbewerb eine marktbeherrschende Stellung der DTAG auch im Markt für Mietleitungen im Abschlussegment über 155 MBit/s festzustellen.

3. Ausschluss der unbeschalteten Glasfaser sowie Leerrohre

Über den Konsultationsentwurf hinaus hat die Bundesnetzagentur weitergehende Diskussionspunkte im Zusammenhang mit der Regulierung des Zugangs zu unbeschalteten Glasfaserleitungen aufgezeigt und ebenfalls zur Kommentierung gestellt. Hintergrund soll die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte im Bereich des Angebotes von mobilfunkbasierten Breitbanddiensten z. B. zur Anbindung von Mobilfunkbasisstationen sein.

Diese Fragestellung wird von den Mitgliedsunternehmen unterschiedlich bewertet.

Von Seiten derjenigen Unternehmen, die die hier diskutierten Glasfasern und Leerrohre nachfragen, wird der Ausschluss von unbeschalteten Glasfasern sowie Leerrohren aus dem sachlich relevanten Markt abgelehnt. Von einer Regulierung des marktbeherrschenden Unternehmens DTAG erwarten diese Unternehmen, dass unbeschaltete Glasfaser sowie Leerrohre angeboten werden und dies zu wettbewerbsbefähigenden Konditionen. Der Ausschluss der sogenannten „Business-Fiber“ in der Vergangenheit aus Markt 4 und die nun erfolgte Einschätzung im Zusammenhang mit dem gegenständlichen Markt 6 führen dazu, dass der durchgängige Zugriff auf ein bundesweites – allein in der Hand der DTAG befindliches Anschlussnetz zur Herstellung hochbreitbandiger Leitungen nicht möglich ist. Insofern verschärft die mangelnde Verfügbarkeit eines solchen unbeschalteten Zugangs die mangelnden Wettbewerbsmöglichkeiten bei Mietleitungen. Eine „Investitionsleiter“, die zunächst eine schnelle Erschließung von Standorten mittels Leitungen oberhalb von 155 MBit/s und nachfolgend eine sukzessive Unabhängigkeit von der Übertragungstechnik der

DTAG und somit einen Infrastrukturwettbewerb ermöglichen würde, ist ohne Zugang zu unbeschalteter Glasfaser sowie Leerrohren nur schwer möglich.

Die Substituierbarkeit von Mietleitungen mit Übertragungstechnik sei aufgrund der Möglichkeit gegeben, mittels standardisierter und vergleichsweise kostengünstig verfügbarer Technik die Glasfaser zu beschalten. Alle signifikanten Nachfrager würden sowohl Bandbreiten sowie Glasfaser (bzw. einzelne Farben) und Leerrohre anmieten, die sie dann selbst beschalten. Der Wechsel zwischen beiden Varianten sei seit Jahren gängige Praxis und werde technisch innerhalb weniger Stunden realisiert. Nach den Markterfahrungen dieser Unternehmen bestehe die Befürchtung, dass ohne eine Zugangsregulierung des marktbeherrschenden Unternehmens hinsichtlich unbeschalteter Glasfaser sowie Leerrohre ein Absinken der Preise im Markt für Mietleitungen auf ein wettbewerbliches Niveau nicht erfolge. Ein Zugangsanspruch sowie eine solche Absenkung sei aber notwendig, da sich hierdurch erst ein Preis einstelle, der sich auch bei funktionierendem Wettbewerb im Markt für Mietleitungen einstellen würde. Eine Tendenz hierzu sei nicht absehbar.

Nicht nur aber auch im Bereich des Mobilfunks seien perspektivisch die unbeschalteten Glasfasern sowie Leerrohre neben der Verfügbarkeit von Ethernet-CFV eine wichtige und notwendige Alternative zu der bisherigen Anbindung mit Richtfunk, die infolge des wachsenden Bandbreitenbedarfs der Industrie und durch LTE, immer weniger geeignet ist. Auch hier greift die DTAG nach unseren Informationen überwiegend und zunehmend auf unbeschaltete Glasfaserstrecken des Konzerns zurück, da sie zudem immer mehr FTTx-Anschlussverkehr abführen müsse und Richtfunkanbindungen somit nicht mehr ausreichend seien. Diese Anbindungsmöglichkeit über unbeschaltete Glasfaser sei den Wettbewerbern heute nicht zugänglich, da im Großteil des Landes nur die DTAG über Infrastrukturen verfüge.

Nach Auffassung dieser Unternehmen sei aufgrund der gestiegenen Anforderungen an die Qualität, Bandbreite und Produktgestaltungsfreiheit von Mietleitungen zu Industrie- sowie Mobilfunk-Standorten die Feststellung einer der Regulierungsbedürftigkeit und die Feststellung einer Marktbeherrschung bezüglich unbeschalteten Glasfasermietleitungen und Leerrohren im Markt 6 dringend erforderlich. Die Schaffung eines gesonderten Marktes außerhalb der EU-Märkteempfehlung 2007 wird von diesen als nicht sinnvoll angesehen,

weil Glasfasern und Leerrohre auch unter Markt 6 subsumiert werden können. Gleiches gilt für die von der Bundesnetzagentur angedachte Einstufung als Annex-Leistung. Sollte die BNetzA jedoch weiterhin an ihrer Auffassung festhalten, dass unbeschaltete Glasfasermietleitungen sowie Leerrohre nicht in den Markt 6 fallen, so ist hilfsweise umgehend ein gesonderter Markt abzugrenzen und die marktbeherrschende Stellung der DTAG in diesem Markt festzustellen.

Andere Unternehmen des Verbandes, die sich im Rahmen der Fragestellung der BNetzA auch als Anbieter entsprechender Glasfasern/Bandbreitenprodukten sehen, lehnen die Ausdehnung der Marktdefinition auf die unbeschaltete Glasfaser und Leerrohre dagegen ab und halten diese für nicht erforderlich. Ebenso verhält es sich aus Sicht dieser Unternehmen hinsichtlich der Überlegungen zur Schaffung eines Sondermarktes außerhalb der EU-Märkteempfehlung 2007 oder der Auferlegung einer Zugangsverpflichtung zu unbeschalteter Glasfaser als Annex-Leistung im Rahmen von Markt 6.

Bereits aus systematischen Gründen sei die unbeschaltete Glasfaser nicht in Markt 6 (Mietleitungen) einzubeziehen. Denn bei Mietleitungen handelt es sich – was bei der unbeschalteten Glasfaser gerade nicht der Fall sei – um bereits beschaltete Leitungen. Auch die EU-Märkteempfehlung 2007 sehe diese Form des Zugangs zu unbeschalteter Glasfaser gerade nicht als regulierungsbedürftigen Markt vor. Allenfalls eröffne sie die Möglichkeit zur Auferlegung entsprechender Annex-Leistungen. Eine solche Annex-Leistung komme allerdings im Rahmen von Markt 6 aufgrund des offensichtlich fehlenden engen funktionalen Zusammenhangs zum regulierungsbedürftigen Markt – nämlich der Mietleitung und nicht beispielsweise der Mobilfunkbasisstation – keinesfalls in Betracht.

Abgesehen davon werde nach Auffassung dieser Unternehmen in vielen Regionen bereits ein Zugang zu unbeschalteter Glasfaser von Wettbewerbsunternehmen der DTAG angeboten und sei perspektivisch auch in weiteren Regionen zu erwarten. Wettbewerbliche Preise würden sich auch ohne regulatorisch bedingte Preisabsenkungen einstellen. Es bestehe bereits jetzt eine Tendenz zu funktionierendem Wettbewerb, welcher eine so weitreichende Verpflichtung verzichtbar mache. Sollte Wettbewerb in Einzelfällen tatsächlich nicht gegeben sein, wäre allerdings statt einer Regulierung von unbeschalteter Glasfaser vielmehr zunächst eine Regulierung von Bandbreiten > 155 MBit/s angebracht. Denn die

Regulierung von unbeschalteter Glasfaser würde sich – auch wenn sie nur gegenüber marktmächtigen Unternehmen erfolgte – mittelbar auch auf die Geschäftstätigkeit dieser alternativen Anbieter auswirken. Durch die Regulierung der entsprechenden Zugangsentgelte würde ein preislicher Benchmark auch für freiwillig angebotene alternative Zugangsleistungen gesetzt. Ein solcher niedriger Benchmark würde allerdings bereits getätigte Investitionen erheblich entwerten und künftige Investitionen in hochleistungsfähige Netze verhindern.

Wir hoffen Ihnen mit diesen Informationen gedient zu haben und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Frederic Ufer

Leiter Recht und Regulierung