

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

Bundesnetzagentur
Dienststelle 116a
Postfach 80 01
53105 Bonn

Ansprechpartner	E-Mail	Fax	Telefon	Datum
Frederic Ufer	fu@vatm.de	0221 3767726	0221 3767722	21.02.2015

BK 1-12/003

Veröffentlichung eines Konsultationsentwurfes zur Marktdefinition und -analyse betreffend den Markt für den auf der Vorleistungsebene an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang zu Teilnehmeranschlüssen (Markt Nr. 3a der Märkte-Empfehlung)

hier: Stellungnahme des VATM (ohne Betriebs- / Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrter Herr Homann,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 14. Januar 2015 veröffentlichte die Bundesnetzagentur nach § 14 Abs. 2 TKG turnusgemäß einen Entwurf zur Marktdefinition und -analyse betreffend den Markt für den auf der Vorleistungsebene an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang zu Teilnehmeranschlüssen (Markt Nr. 3a der Märkte-Empfehlung).

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V. (VATM) bedankt sich für die ihm eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und trägt für seine Mitgliedsunternehmen wie folgt vor:

1. Allgemein

Der Ausgang des gegenständlichen Verfahrens ist in seiner Signalwirkung für die Telekommunikationsbranche von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Die Teilnehmeranschlussleitung (TAL) ist nach wie vor die „Mutter aller Vorleistungen“ und damit zentrales Element im Konsistenzgefüge der Vorleistungsprodukte. Mit der den nachfolgenden Regulierungsverfahren zugrundeliegenden Marktanalyse werden die Voraussetzungen für eine Zugangsregulierung geschaffen, die die Basis für das wettbewerbliche Umfeld in Deutschland schaffen. Vor dem Hintergrund des derzeit stattfindenden Umbaus des Anschlussnetzes durch die TDG zu einem Next Generation Access-Netz ist der Regulierung des Zugangs zur TAL ein besonders hohes Maß an Aufmerksamkeit zu schenken. Gerade in einer Phase, in der die Notwendigkeit des regulierten Zugangs zur TAL in Brüssel und Berlin von einigen Stimmen aus dem Umfeld der ehemaligen Monopolunternehmen zu Unrecht in Frage gestellt wird, ist eine besonnene und wettbewerbskonforme Analyse dieses Marktes notwendig.

Der VATM begrüßt daher in weiten Teilen den vorgelegten Konsultationsentwurf, der die erforderliche Verantwortlichkeit der Behörde für den Fortbestand eines wettbewerbsgetragenen TAL-Marktes zum Ausdruck bringt. Als mitunter wichtigsten Punkt begrüßen wir ausdrücklich die Aufrechterhaltung eines bundesweiten Vorleistungsmarktes. Zu Recht geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass bei der räumlichen Marktabgrenzung eine regionalisierte Betrachtung nicht möglich ist, da allein die Telekom Deutschland GmbH („TDG“) aufgrund ihres bundesweiten TAL-Netzes als wirklich nennenswerter Vorleistungsanbieter auf diesem Markt tätig und somit kein effektiver Wettbewerb in einzelnen Städten zu verzeichnen ist, der eine andere Bewertung rechtfertigen würde.

Ebenso wurde in sachlicher Hinsicht richtigerweise festgestellt, dass weiterhin sämtliche Varianten des lokalen Zugangs, sei es über die Kupferdoppelader, OPAL/ISIS oder Glasfaser, in die Marktdefinition einzubeziehen sind.

Folgende Punkte möchten wir jedoch für die weitere Diskussion kritisch aufgreifen und um entsprechende Überarbeitung des Konsultationsentwurfs bitten:

2. Sachliche Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur verkennt im Rahmen der sachlichen Marktabgrenzung die Bedeutung eines lokalen virtuellen Zugangsprodukts in Form des Layer-2-Bitstromzugangs an 900 Punkten (Broadband Network Gateways) als Teil des relevanten Marktes Nr. 3a. Ohne ausreichende Berücksichtigung der geplanten All-IP-Migration der Telekom schiebt die Beschlusskammer sämtliche Erwägungen über ein Bitstromzugangsprodukt auf Layer 2 in die Marktanalyse zum Markt 3b der Empfehlung, ohne dabei eine hinreichend begründete Abgrenzung zwischen lokaler und zentraler Bereitstellung vorzunehmen.

a) Relevante Leistungen für den Markt 3a

Die Untersuchung der Präsidentenkammer hat den Markt Nr. 3a der aktuellen Märkte-Empfehlung der EU-Kommission zum Gegenstand. Markt 3a wird von der EU-Kommission wortlautgemäß identifiziert als „Wholesale local access provided at a fixed location“. Nach dieser Empfehlung kommt es nicht allein auf das Vorhandensein physischer Teilnehmeranschlüsse an, sondern es muss vor allem beachtet werden, ob es sich um einen Zugangsmarkt handelt, der sich nach dem 7-Schichten-Modell für Kommunikationsprotokolle der International Standard Organisation (ISO) auf der ersten oder zweiten Schicht einordnen lässt.

Dies vorausgeschickt hat sich auch die Untersuchung des sachlich relevanten Marktes daran zu orientieren, ob auf lokaler Ebene ein Zugangsprodukt bereitgestellt wird. Unter diesem Gesichtspunkt geht die Beschlusskammer zu Recht davon aus, dass bestimmte Bitstromprodukte als alternative Zugangsmöglichkeit im Rahmen der Marktfestlegung angesehen werden können.

b) Lokales virtuelles Zugangsprodukt

Aufgrund der Änderung der EU-Märkteempfehlung im Jahr 2014 wird nun erstmals auch der lokale virtuell entbündelte Zugang zur TAL von der vorliegenden Marktdefinition erfasst. Nur durch eine möglichst umfassende Marktdefinition kann sichergestellt werden, dass sämtliche Zugangsformen erfasst werden und damit der entsprechende Endkundenmarkt durch um-

fassende Regulierung des Vorleistungsmarktes dem Wettbewerb weiter geöffnet bleibt. Zu Recht stellt also die Präsidentenkammer fest, dass zu diesem Markt in sachlicher Hinsicht grundsätzlich auch ein nachgefragtes lokales virtuelles Zugangsprodukt gehört.

Die Bundesnetzagentur listet auf Seite 68 des vorliegenden Entwurfes drei Kriterien auf, wann ein virtueller Zugang dem herkömmlichen physischen entbündelten Zugang zur TAL gleichzusetzen ist. Diese entspringen zum größten Teil der Explanatory Note zur aktuell gültigen EU-Märkteempfehlung. Darin führt die EU-Kommission auf Seite 41 f. aus, dass auch virtuelle Zugangsprodukte in den gegenständlichen Vorleistungsmarkt einbezogen werden können, wenn sie Funktionalitäten aufweisen, die äquivalent oder vergleichbar zu den wesentlichen Eigenschaften der physikalischen Entbündelung sind.

Allerdings geht die Bundesnetzagentur in ihren Untersuchungen in nicht ausreichendem Umfang auf die Frage ein, welche virtuellen Zugangsprodukte mit welchen Merkmalen als mit der physischen Entbündelung vergleichbar zum sachlich relevanten Markt zu zählen sind. An dieser Stelle sind die umfangreichen Pläne der TDG im Rahmen ihres NGA-Ausbaus zu berücksichtigen und welche Auswirkungen diese Entwicklung auf die zukünftige Landschaft der Vorleistungsprodukte haben wird. Stattdessen geht die Bundesnetzagentur ohne vertiefte Prüfung von den von der TDG getätigten Aussagen zur Bereitstellung eines Bitstromzugangsproduktes auf Ebene Layer 2 aus.

Durch den aktuell eingeleiteten und stattfindenden Ausbau ihres NGA-Netzes ersetzt die TDG das bisherige – meist kupferbasierte – Anschlussnetz zwischen HVt und KVz durch Glasfaserstrecken und verlegt die Übertragungstechnik vom bisherigen HVt zum KVz. Infolge dieses Umbaus wird die TDG wie angekündigt eine Vielzahl der derzeit rund 8.000 HVt-Standorte zurückbauen können. Zukünftig werden statt der bekannten HVt-Infrastruktur nach den Plänen der TDG 900 Broadband Network Gateways zur Verfügung stehen. Diese ersetzen unmittelbar den Zugang zur TAL auf der HVt-Ebene. Es dürfte wohl als sicher gelten, dass es sich hierbei um dieselben 900 Broadband Network Gateways handelt, die als Anschlusspunkte für Layer-2-Bitstromzugang angedacht sind. Allein dieser Umstand, dass die TDG mit diesen Migrationsplänen das weitere Schicksal des HVt-Zugangs bestimmen kann, sollte bereits maßgeblich in der Marktdefinition mit einbezogen werden.

Dieser bereits eingeleitete Netzausbau hat erhebliche Folgen für die Wettbewerber der TDG. Zugangsmöglichkeiten auf der bisherigen Ebene des HVt-Zugangs werden nur noch an diesen 900 BNG bestehen. Der Zugang zur entbündelten TAL soll nach den Plänen der TDG nur noch am KVz möglich sein. Sollte letztlich ein Abbau von HVt-Standorten erfolgen, so bleiben denjenigen Wettbewerber der TDG, welche in die Erschließung von HVt-Standorten investiert haben, nur folgende wirtschaftlich vertretbare Handlungsvarianten:

- Eigener Netzausbau zum KVz oder einem näher am Teilnehmer gelegenen Zugangspunkt
- Rückbau des Netzes und Inanspruchnahme eines Bitstromproduktes auf sehr viel tieferer Wertschöpfungsebene
- Inanspruchnahme eines angemessenen Alternativproduktes zum bisherigen Zugang auf HVt-Ebene

Die erste Handlungsvariante – d. h. der Ausbau eines eigenen FTTC- oder FTTB/H-Netzes – ist zwar eine grundsätzlich geeignete Möglichkeit, um auf den stattfindenden Netzausbau zu reagieren und sich von den Vorleistungen der TDG in noch weiterem Maße zu lösen. Aufgrund des erheblichen Finanzierungsaufwandes ist diese Variante jedoch nur in einzelnen Regionen umsetzbar. Es handelt sich aber hierbei nicht um eine „Gesamtlösung“, die als Ersatz für den wegfallenden HVt-Zugang taugt. Ebenso wenig können die Wettbewerber nicht pauschal auf eine niedrigere Wertschöpfungsebene verwiesen werden. Vielmehr muss – eben durch eine entsprechende Marktanalyse – gewährleistet werden, dass die Wettbewerber durch den von der TDG geplanten NGA-Ausbau nicht aus dem Markt gedrängt werden. Da sich die Nachfrage an einem zur TAL vollständig technisch und wirtschaftlich vergleichbaren Produkt orientieren wird, muss die Bundesnetzagentur ebenso die Sorge dafür tragen, dass ein solches auch flächendeckend erhältlich ist. Deshalb ist es erforderlich, dass das virtuelle lokale Zugangsprodukt in Form des Layer 2 Bitstromzugangs an 900 Punkten ebenso alle xDSL-Varianten umfasst.

Sollte die Beschlusskammer an ihrer Einschätzung festhalten, der geplante Layer 2 Bitstromzugang an 900 Punkten sei in Markt 3b der Märkte-Empfehlung zu verorten, so muss auf das richtige Verhältnis zu Markt 3a, den Zugang zur TAL, geachtet werden. Zum einen

sieht die derzeit gültige Regulierung des TAL-Marktes und das hierauf gründende Vectoring-Regime bereits die Bereitstellung von Bitstrom auf Layer 2 für den Fall vor, dass VDSL2-Vectoring betrieben wird. In diesem Fall ist die physikalische Entbündelung aus technischen Gründen nicht möglich. Da in der Regulierungsverfügung dann aber Layer 2 Bitstromzugang als Substitut für den Zugang zur TAL vorgesehen ist, hat die Bundesnetzagentur gewissermaßen selbst den Markt für ein lokales virtuelles Zugangsprodukt eröffnet. Die Wettbewerber fragen dies nämlich auf Basis von Spezifikationen nach, die aus ihrer Marktbetrachtung vollständig äquivalent zum Zugang zur TAL sein müssen. Das bedeutet aber auch, dass sämtliche Voraussetzungen und Regulierungsmaßnahmen sich ebenso am lokalen Zugang der Wettbewerber zur TAL zu orientieren haben. Zum anderen aber würde der Markt für TALs entgegen der wirtschaftlichen Realität ohne weitere Begründung teilweise aus der Regulierung entlassen. Dies hätte zur Folge, dass eine erhebliche Unsicherheit entstehen würde. Die Wettbewerber würden ihr berechtigtes Vertrauen in eine konstante und vor allem in sich konsistente Regulierung verlieren. Außerdem würde hiermit ein gefährlicher Paradigmenwechsel vollzogen. Stattdessen sollte das deutsche Erfolgsmodell TAL-Regulierung fortentwickelt werden.

c) Funktionale Austauschbarkeit des TAL-Zugangs mit VULA

Die Präsidentenkammer kommt zu dem Ergebnis, dass denkbare lokale virtuelle Produkte am Hauptverteiler oder einem näher zum Endkunden gelegenen Punkt dem sachlich relevanten Markt zuzurechnen sind. Dafür sollen drei kumulative Kriterien herangezogen werden.

So soll der Zugang erstens lokal erfolgen. Dies sei entweder nahe einer Teilnehmervermittlungsstelle, eines HVt oder eines KVz der Fall. Dieses Kriterium ist richtig, da nur so von einer Vergleichbarkeit mit dem klassischen TAL-Zugang ausgegangen werden kann. Allerdings führt die Bundesnetzagentur im Weiteren aus, dass die Zahl der Anschlusspunkte nicht denen des Kupfernetzes gleichwertig sein muss. Obwohl auch diese Einschränkung von der EU-Kommission mitgetragen wird, halten wir sie in dieser pauschalen Formulierung zumindest für bedenklich.

Wenn die Zahl nicht identisch sein muss, bedeutet dies, dass VULA nicht an allen HVt und KVz verfügbar sein muss, sondern möglicherweise an einer geringeren Anzahl von Standorten. Die Anzahl darf daher unseres Erachtens nur dann divergieren, wenn der Nachfrager die – tatsächliche und wirtschaftliche – Möglichkeit hat, in jeder Region den Zugang zu nutzen, d. h. wenn z. B. statt eines KVz nur der HVt oder ein gleichwertiger Zugang zur Verfügung steht.

Darüber hinaus darf es nicht der Fall sein, dass ein Zugang an einem Standort nur am KVz nicht aber am HVt möglich ist. Viele Nachfrager haben nur die HVt erschlossen. Würde VULA nun ausschließlich am KVz angeboten, müssten die TAL-Erschließer hohe Investitionen tätigen, um den näher am Kunden liegenden Zugang nutzen zu können. Dadurch würde VULA für sie unrentabel und der Zugang faktisch ausgeschlossen. Zu Recht hat die Bundesnetzagentur im Folgenden insoweit eine Austauschbarkeit aus Nachfragersicht verneint, aber aus Anbietersicht bejaht. Diese Divergenz muss indes zwingend dazu führen, dass eine Verweisung eines HVt-Nachfragers auf KVz nicht erfolgen kann und darf. Demzufolge kann die pauschale Formulierung, dass die Anzahl nicht gleichwertig sein muss, so nicht aufrechterhalten werden.

Als weiteres Kriterium für die Austauschbarkeit wird ein garantierter Zugang zu Bandbreiten vorgesehen. Hierzu führt die Bundesnetzagentur aus, dass dem Bedarf der Zugangsnachfrager entsprechende Bandbreiten bereitgestellt werden. Hieraus wird aber nicht klar, wer im Endeffekt festlegt, welche dem Bedarf entsprechen und in Anspruch genommen werden könne. Die irische Regulierungsbehörde ComReg hat in einer korrespondierenden Entscheidung insoweit zu Recht klargestellt, dass der Nachfrager die Kontrolle über die Bandbreiten haben und seine eigene Upstream- und Downstream-Geschwindigkeiten festlegen können muss. Insoweit sollte eine Klarstellung in der Marktdefinition erfolgen, dass die Bandbreiten nicht von dem Zugangsanbieter in einer bestimmten Clusterung vorgegeben werden dürfen. Dies ist insofern bedeutsam, als dass die Lieferung der technisch maximalen Bandbreite (ähnlich TAL) ein Kernaspekt von VULA ist. Schließlich sind Bandbreitenabstufungen bei VULA nicht durch Kostenunterschiede, sondern allein durch Entgelt differenzierung zur Margenmaximierung motiviert. Eine derartige Einschränkung führt also alleine zu einer Benachteiligung des Nachfragers und damit zu einer signifikanten Schlechterstellung im direkten Vergleich mit dem bisherigen TAL-Zugang.

Grundsätzlich müssen die Kriterien der VULA so bestimmt werden, dass der hierüber dann gewährte Zugang hinsichtlich seiner Quantität und Qualität dem klassischen Zugang entspricht. Würde für einen Zugang mit niedrigeren Anforderungen die Austauschbarkeit bejaht, könnte dies im Endeffekt zu einer Aushöhlung des Zugangsrechtes und damit zu einer Schädigung des Wettbewerbs führen.

d) Funktionale Austauschbarkeit des TAL-Zugangs mit VULA

Die oben gemachten Anmerkungen lassen sich in einem Kriterienkatalog zusammenfassen. Nach den Erfahrungen unserer Mitgliedsunternehmen als Nutzer der entbündelten TAL sind folgende Anforderungen an eine VULA zentral:

- Unbegrenzte Datenvolumina des einzelnen Anschlusses, da auf der entbündelten TAL auch beliebig viel Volumen transportiert werden kann, ohne die Kosten der TAL zu beeinflussen.
- Möglichkeit zur Priorisierung verschiedener Verkehrsströme gegeneinander
- Zusammenführung der verschiedenen VULAs in einer zentralen Kopplung (A10-NSP), diese müssen quantitativ beliebig skalieren und technisch überbuchbar sein (es muss z. B. ein N:1 VLAN Modell anwendbar sein)
- Nutzung aller marktüblichen technischen Protokolle muss gewährleistet sein
- Transparente Abbildbarkeit von Triple-Play- und sonstigen Diensten (z. B. Multicast)

3. Mangelnde Eignung des KVz-Alternativproduktes

Die Bundesnetzagentur sieht das als Ausgleich im Fall des Vectoring-Einsatzes anzubietende KVz-Alternativprodukt (AP) als VULA und damit zu Markt 3a gehörig an. Dies ist insoweit nicht stimmig, als dieses Produkt nach dem Standardangebot der Telekom zu Vectoring nicht die von der Präsidentenkammer selbst aufgelisteten Kriterien erfüllt. Richtig ist, dass ein KVz-AP vom Nachfrageprofil in den Markt 3a gehört, in seiner aktuellen Ausgestaltung jedoch nicht die faktischen Anforderungen an eine VULA und damit an ein – im Rahmen der

technischen Möglichkeiten gleichwertiges – Ersatzprodukt für den entbündelten Zugang zur TAL erfüllt.

VULA ist als Substitut für die entbündelte TAL nur dann zu bejahen, wenn dieser Zugang von seiner Funktionalität und Ausgestaltung dem klassischen TAL-Zugang möglichst nahe kommt. Daher sind die oben dargelegten Kriterien unabdingbare Voraussetzungen. Das aktuelle KVz-AP erfüllt diese Anforderungen nicht.

Bei dem KVz-AP handelt es sich um ein Layer 2-Bitstrom-Produkt auf Basis von VDSL. Es wird aufgrund seiner Ersatzfunktion für den KVz-Zugang allein am KVz übergeben. Damit ist zwar ein lokaler Zugang gewährleistet. Es kann aber auch deswegen kein Substitut für die HVt-TAL darstellen, da insoweit ein Wechsel für die Nachfrager, die die HVt erschlossen haben, größtenteils nicht realisierbar ist.

Darüber hinaus ist kein garantierter Zugang zu Bandbreiten gegeben, der den Nachfragern die Realisierung eigener Download- und Upload-Geschwindigkeiten erlaubt. Das Standardangebot sieht insofern für die Übergabeschnittstelle nur zwei wählbare Bandbreiten (1G/10G) vor. Die KVz-AP-VDSL-Anschlüsse gibt es in vier Varianten mit vorgegebenen Up- und Downstream-Raten. Der genannte Bandbreitenkorridor bedeutet tatsächlich, dass hier kein Gestaltungsspielraum für den Nachfrager besteht. Durch die seitens der TDG vorgegebene Ausgestaltung der über das KVz-AP realisierten KVz-AP-VDSL-Anschlüsse ist es den Nachfragern nicht möglich, eigene Produktkonfigurationen vorzunehmen oder eine eigene Diagnose durchzuführen. Die Möglichkeit, den Zugang für die Kreation eigener Produkte zu nutzen, ist aber unabdingbare Voraussetzung für die Einordnung als VULA, da nur so von einer vollwertigen Substitution zur entbündelten TAL ausgegangen werden kann.

Durch diese Einschränkungen erfüllt daher das KVz-AP nicht die Anforderungen an VULA.

Wir bitten um Berücksichtigung der aufgezeigten Erwägungen im laufenden Verfahren und bei der Überarbeitung des Konsultationsentwurfs.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Frederic Ufer

Rechtsanwalt / Leiter Recht und Regulierung

Im VATM sind 120 der im deutschen Markt operativ tätigen Telekommunikations- und Dienstleistungsunternehmen aktiv. Alle stehen im direkten Wettbewerb zum Ex-Monopolisten Deutsche Telekom AG und engagieren sich für mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt – zugunsten von Innovationen, Investitionen und Beschäftigung. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 58,1 Mrd. € vorgenommen. Unmittelbar sichern die neuen Festnetz- und Mobilfunkunternehmen über 54.300 Arbeitsplätze in Deutschland sowie zusätzlich etwa 50 Prozent der Beschäftigung in den Zulieferbetrieben.