

An die
Telekom-Control-Kommission
und die
Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien

Wien, am 26.4.2013

ISPA-STELLUNGNAHME BETREFFEND DER KONSULTATION ÜBER DEN ENTWURF EINER VOLLZIEHUNGSHANDLUNG M 1.2/2012-48 BREITBANDVORLEISTUNGSMARKT FÜR DIE BEREITSTELLUNG VON GESCHÄFTSKUNDENPRODUKTEN

Sehr geehrte Damen und Herren,
die ISPA erlaubt sich, im Zusammenhang mit der Konsultation eines Entwurfs einer Vollziehungshandlung M 1.2/2012-48 betreffend den Breitbandvorleistungsmarkt wie folgt Stellung zu nehmen:

Zusammengefasst möchte die ISPA darauf hinweisen, dass der Incumbent A1 Telekom Austria AG (A1TA) am Breitbandvorleistungsmarkt beständig an Marktanteilen gewinnt. Dies ist nach Ansicht der ISPA ein Hinweis auf gravierende Wettbewerbsprobleme, welche nur durch eine solide Marktdefinition sowie entschlossene Regulierungsmaßnahmen behoben werden können. Aus diesem Grund regt die ISPA die funktionelle Trennung des Incumbent an.

Die ISPA ist in Hinblick auf die beständige technische Weiterentwicklung (zB für Full HD IPTV) der Ansicht, dass das Kupferanschlussnetz durch breitbandintensive Anwendungen wieder an Bedeutung gewinnen wird und angesichts der sehr hohen Marktanteile der A1 TA auch der Vorleistungsmarkt für Privatkunden in die Marktabgrenzung mit einzubeziehen ist. Der festnetzgebundene Breitbandmarkt sollte angesichts der massiven Probleme sowie der Re-Monopolisierung am Markt für physischen Zugang¹ nicht völlig dem Incumbent überlassen werden.

Wesentliche Voraussetzung für eine gute und nachhaltige Regulierung ist die Entgeltkontrolle. Die ISPA lehnt die vorgeschlagene Berechnungsmethode mittels des Retail Minus-Ansatzes ab, da dieser die Mitbewerber in ihrem Preisgestaltungsspielraum einschränkt und überdies an das Verhalten des Incumbents bindet.

Davon abgesehen schlägt die ISPA in Hinblick auf die neuere Rechtsprechung des EuGH vor, vom Kriterium des ebenso effizienten Wettbewerbers („as efficient competitor“) abzugehen und in Hinkunft an dessen Stelle das Kriterium des

¹ vgl ISPA Stellungnahme betreffend der Konsultation über den Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.1/12-43, Physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen.

„reasonably efficient operators“ grundsätzlich und nicht nur „soweit erforderlich“ als Maßstab heranzuziehen.

1. Die am gegenständlichen Markt bestehenden Wettbewerbsprobleme dürfen sich nicht noch weiter verschärfen

Die ISPA weist darauf hin, dass der festnetzgebundene Breitbandmarkt seit längerem massive Wettbewerbsprobleme aufweist. So hat die A1 Telekom Austria AG (A1 TA) ihren Abstand am festnetzgebundenen Breitbandmarkt zur Konkurrenz seit Einführung des „Kombi Paket“ im Dezember 2007 beständig vergrößern können:

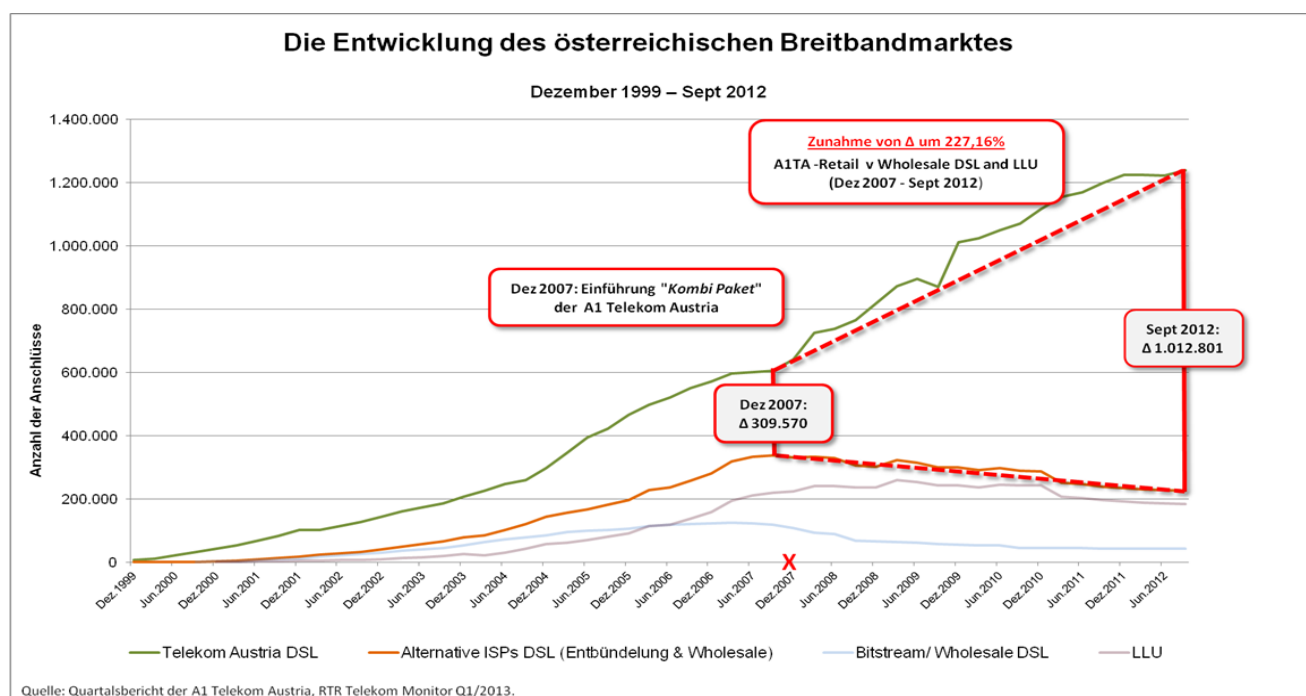


Abb. 1: Die Entwicklung des österreichischen Breitbandmarkts

Auch auf dem im Entscheidungsentwurf definierten Markt konnte die A1 TA ihren Anteil am Markt in den letzten Jahren um 13% steigern. Damit hatte die A1 TA bereits 2010 einen sehr hohen Marktanteil von 75 % inne.² Die ISPA begrüßt daher die vorgeschlagene Feststellung der beträchtlichen Marktmacht der A1 TA.

Die ISPA weist darauf hin, dass eine solide Marktabgrenzung die Grundlage für fairen und nachhaltigen Wettbewerb darstellt. Nach Ansicht der ISPA sollte auch der Breitbandmarkt für Privatkunden wieder in den Markt aufgenommen werden, da dieser in Zukunft insbesondere für bandbreitenintensive Anwendungen wie Full-HD IPTV an Bedeutung gewinnen wird.

In Ballungsräumen sind mittels des Kupferanschlussnetzes sehr hohe Bandbreiten mit

² Telekom-Control-Kommission, Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.2/2012-48, 17.

sehr niedrigen Latenzzeiten möglich, was zeigt dass das Kupfer und damit auch der festnetzgebundene Breitbandmarkt nicht dem Incumbent überlassen werden darf.

Wie das Gutachten zum Breitbandvorleistungsmarkt bestätigt, verfügt die A1 TA auch bei den Privatkundenprodukten schon über einen enorm hohen Marktanteil von 63,2%, welcher sogar schon mobiles Breitband inkludiert.³ Um diese Entwicklung hintanzuhalten bedarf es einer Marktabgrenzung, welche den Vorleistungsbreitbandmarkt für Privatkunden inkludiert.

Es zeigt sich somit, dass die bisher vom Regulator auferlegten Verpflichtungen nicht zu wirksamem Wettbewerb geführt haben. Insofern liegt die Vermutung nahe, dass es auch in Hinkunft zu Wettbewerbsproblemen sowie Marktversagen auf diesem Markt kommen wird. Dieser besorgniserregenden Re-Monopolisierungstendenz kann nach Ansicht der ISPA nur durch die funktionelle Trennung des Incumbent (gem. § 47a TKG) in eine Infrastruktur- sowie eine separate Retail- bzw. Endverbraucher-Gesellschaft begegnet werden. Die ISPA fordert daher eine strukturelle Trennung des Incumbent.

2. Die Heranziehung des Retail Minus für die Entgeltkontrolle ist abzulehnen

Die TKK schlägt eine Entgeltkontrolle auf Basis des Retail Minus vor. Die ISPA lehnt diese Vorgehensweise aus mehreren Gründen ab: Einerseits wird versucht, mit Mitteln des allgemeinen Wettbewerbsrechts sektorspezifischen Problematiken zu begegnen.⁴ Zum anderen weist auch die Entwicklung der Marktanteile (s.o.) darauf hin, dass die Retail Minus Basis, welche auch im Bescheid M 1/10-92⁵ zur Anwendung gelangte, nicht in der Lage war, den Wettbewerb am gegenständlichen Markt in den vergangenen Jahren nachhaltig zu beleben.

Die ISPA weist darauf hin, dass die Retail Minus Methode weiters ungeeignet ist, da ISPs durch die Bindung an die Retailpreise der A1 TA wesentlich in ihrer Preisgestaltung eingeschränkt werden. Da diese Gleichschaltung auch dem Grundgedanken des Wettbewerbs widerspricht, der sich durch preislich und technisch differenzierte Produkte diverser Anbieter auszeichnet, regt die ISPA eine kostenorientierte Entgeltkontrolle (FL-RAIC, pure LRIC, ...) an.

Für den Fall, dass die TKK trotzdem am Retail Minus Ansatz festhalten möchte, regt die ISPA an, in Hinblick auf die neuere EuGH Rechtsprechung zum Fall TeliaSonera Sverige⁶ eine Abkehr von der Anwendung des Kriteriums des ebenso effizienten

³ Hartl/Reichinger/Schwarz, Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M1/12 Breitband-Vorleistungsmarkt, 65.

⁴ vgl ISPA Stellungnahme betreffend der Konsultation über den Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.1/12-43, Physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen 2 ff.

⁵ Bescheid M 1/10-92 der Telekom-Control-Kommission vom 15.11.2010, Spruchpunkt I B 2.

⁶ EuGH 17.2.2011, C-52/09 (TeliaSonera Sverige) Rn 45.

Wettbewerbers zu prüfen.⁷ Zu prüfen wäre etwa, ob die Kostenstruktur des Incumbents objektiv nachvollziehbar ist oder ob die Leistung nur darin besteht, eine Infrastruktur zu nutzen, bei der sich die Herstellungskosten schon amortisiert haben. Dann wäre als Maßstab für die Grundlage der Margin Squeeze Prüfung ein „reasonably efficient operator“ also ein effizienter alternativer Betreiber heranzuziehen.

Zusammenfassend weist die ISPA nochmals auf die beständige Re-Monopolisierung des Festnetz-Breitbandmarktes hin und regt daher die funktionelle Trennung des Incumbent an. Weiters spricht sich die ISPA für eine entschiedene Abkehr vom Retail-Minus Ansatz hin zu pure LRIC aus. Darüber hinaus fordert die ISPA anstelle des Kriteriums des „as efficient operators“ in Hinkunft grundsätzlich das des „reasonably efficient operators“ zur Anwendung zu bringen.

Die ISPA ersucht um die Berücksichtigung ihrer Bedenken und Anregungen bei der Gestaltung des Vorleistungsmarktes. Für Rückfragen oder für weitere Auskünfte stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

ISPA Internet Service Providers Austria



Dr. Maximilian Schubert
Generalsekretär

Die ISPA – Internet Service Providers Austria – ist der Dachverband der österreichischen Internet Service-Anbieter und wurde im Jahr 1997 als eingetragener Verein gegründet. Ziel des Verbandes ist die Förderung des Internets in Österreich und die Unterstützung der Anliegen und Interessen von rund 200 Mitgliedern gegenüber Regierung, Behörden und anderen Institutionen, Verbänden und Gremien. Die ISPA vertritt Mitglieder aus Bereichen wie Access, Content und Services und fördert die Kommunikation der Marktteilnehmer untereinander.

⁷ vgl ISPA Stellungnahme betreffend der Konsultation über den Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.1/12-43, Physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen 4f.