



EINSCHREIBEN

Telekom-Control-Kommission
und
RTR Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien

vorab Fax an +43 (0) 1 58058 - 9191

6.6.2012

M 1/12, M 1.2/12 Breitband-Vorleistungsmarkt: Stellungnahme der Tele2 zum wirtschaftlichen Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M1/12 Breitband-Vorleistungsmarkt

Sehr geehrte Frau Dr. Solé, sehr geehrte Herren,

Tele2 erstattet zum wirtschaftlichen Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M1/12, M1.2/12 Breitband-Vorleistungsmarkt vom März 2012 nachstehende Stellungnahme.

Anpassung bisheriger Regulierungsmaßnahmen für Wettbewerb am Breitbandmarkt erforderlich

Ausgehend von den Daten des RTR-Telekom-Monitor, Jahresbericht 2011, stellt sich die Entwicklung der Endkunden- und Vorleistungsbreitbandanschlüsse wie folgt dar. Während im Zeitraum vom 1. Quartal 2009 bis zum 4. Quartal 2011 die Anzahl der auf Kupferdoppeladern basierenden Endkunden-Breitbandanschlüsse von 935.598 um +36% auf 1.273.183 anstieg, ging die Anzahl der auf entbündelten Leitungen realisierten Endkunden-Breitbandanschlüsse von 258.621 um -25% auf 192.555 zurück. Im gleichen Zeitraum reduzierten sich die Vorleistungsbreitbandanschlüsse, die über Bitstream im Netz der A1 Telekom Austria realisiert sind, von 66.881 um -35% auf 42.805.

Wenn demnach der Incumbent am Endkundenbreitbandmarkt konstant Zuwächse verzeichnen kann, während die über Vorleistungsprodukte realisierten Anschlüsse alternativer Anbieter gleichermaßen konstant zurückgehen, bedarf es aus Sicht von Tele2 einer Anpassung der bisherigen Regulierungsmaßnahmen.

Marktabgrenzung sollte Privat- und Geschäftskunden umfassen

Die Gutachter kommen zum Schluss, dass der Breitband-Vorleistungsmarkt für die Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten der relevante, zu regulierende Breitband-Vorleistungsmarkt sei. Aus Sicht der Tele2 entspricht diese Einschränkung auf Geschäftskunden aber nicht den Bedürfnissen der Marktteilnehmer und der beobachtbaren Marktentwicklung.

Die Deregulierung des Marktes für Privatkunden erfolgte bevor dort effektiver Wettbewerb hergestellt werden konnte. Nach wie vor möchten alternative Festnetzanbieter Privatkunden auch in jenen Gebieten adressieren, in denen Entbündelungsstandorte aufgrund fehlender kritischer Masse nicht errichtet wurden. Mittels Entbündelung lassen sich rd. 60-65% der Haushalte mit Festnetz-Breitband anbinden, über das Netzwerk des Incumbent sind es hingegen 99%. Nach wie vor besteht seitens Tele2 auch das



Interesse österreichweite Angebote am Markt zu lancieren. Dazu ist aber ein Breitband-Vorleistungsangebot des Incumbent für Privatkundenprodukte erforderlich.

Auch aufgrund der Marktanteilsentwicklung scheint eine Berücksichtigung der Privatkunden geboten. Wie die Gutachter ausführen bestehen nach der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission jedenfalls ab einem Marktanteil von 40% Bedenken über die Existenz einer beherrschenden Stellung. Weiters würde die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Schwelle bei 50% ansetzen, ab der – von außergewöhnlichen Umständen abgesehen – das Vorliegen von Marktmacht als erwiesen gilt.

Wie das Gutachten ausweist betrug der Marktanteil des Incumbent bei Breitband-Privatkundenprodukten in einem Szenario, indem DSL, Glasfaser und mobiles Breitband berücksichtigt wurden, schon im 4. Quartal 2010 63,2%. Selbst in einem Szenario, wo DSL, Glasfaser, Kabelbreitband und mobiles Breitband inklusive Wertkarten berücksichtigt wurden betrug der Marktanteil mit 47,6% nur knapp unter 50% und tendiert dazu, die 50%-Schwelle dazu zu überschreiten.

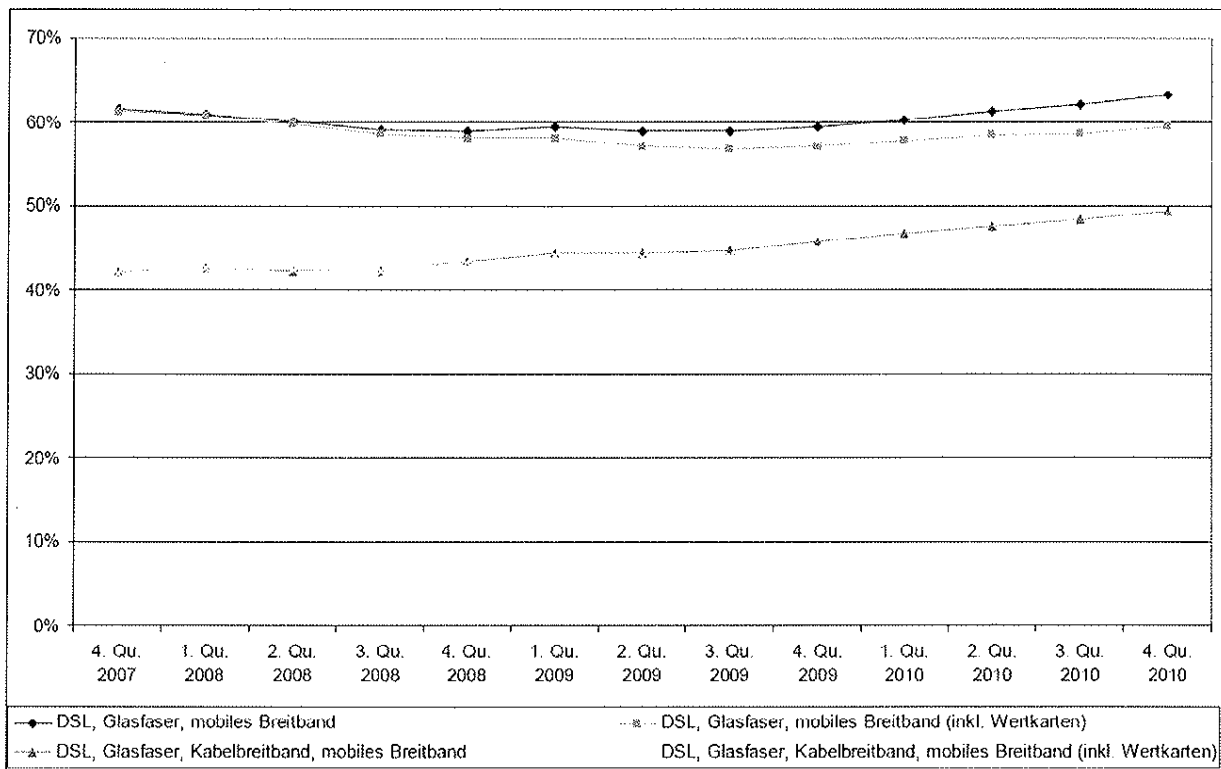


Abbildung 1: Marktanteilsentwicklung von A1 Telekom Austria bei Privatkundenprodukten, Quelle: Gutachten S. 65

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Einbeziehung der Privatkunden in den Vorleistungsmarkt gerade jetzt geboten. Dies um in einem Umfeld, in dem die Entbündelungen und aus Breitband-Vorleistungsprodukten realisierten Endkundenanbindungen von alternativen Anbietern sukzessive zurückgehen während die Breitbandanschlüsse des Incumbent steigen, einen chancengleichen Wettbewerb zu ermöglichen.



Marktanteile belegen marktbeherrschende Stellung auf dem Breitband-Vorleistungsmarkt für Geschäftskunden

Wie die Gutachter ausführen lag im vierten Quartal 2010 der Marktanteil von A1 Telekom Austria auf dem Breitband-Vorleistungsmarkt für Geschäftskunden bei ca. 75% und erhöhte sich in den letzten drei Jahren um ca. 13%-Punkte. 2010 sei der Anstieg geringer als in den Jahren zuvor gewesen und betrug ca. 1%- Punkt. Die zwei größten Wettbewerber hätten im Q4/10 Marktanteile von ca. 13% bzw. 8% verzeichnet, die jeweils eine sinkende Tendenz aufweisen.

Zutreffend stellen die Gutachter fest, dass die Marktanteile sehr asymmetrisch verteilt sind und der Incumbent jedenfalls auf dem Breitband-Vorleistungsmarkt für Geschäftskunden über eine marktbeherrschende Stellung verfügt und schlagen dementsprechend Maßnahmen zur Regulierung des Marktes vor.

Voice over Broadband-Option

Die Gutachter schlagen vor, dass A1 Telekom Austria Zugang zu Bitstream-Produkten unterschiedlicher Bandbreiten und Qualität sowie zu den notwendigen Annex-Leistungen ermöglichen soll. Zusätzlich soll auch eine so genannt Voice over Broadband-Option (VoB Option) angeboten werden welche eine Priorisierung des Verkehrs zur Erbringung von Sprachtelefoniediensten ermöglicht. Die Gutachter meinen, dass dieses Produkt geeignet sei den Markteintritt am Breitbandkundenmarkt für Geschäftskundenprodukte zu ermöglichen bzw. den Wettbewerb zu intensivieren.

Seitens der Gutachter wurde dabei versucht, diversen Kritikpunkten von Marktteilnehmern am bis dato verfügbaren VoB Produkt durch geänderte Empfehlungen Rechnung zu tragen. So soll die VoB-Option für alle Bitstream-Produkte zur Verfügung stehen, die Bandbreite für einen Sprachkanal soll basierend auf der ITU-T Richtlinie G.711 berechnet werden, die inkludierten Datenvolumina sollen erhöht und Profile mit höheren Bandbreiten angeboten werden (dies soll ermöglichen, mehr (gleichzeitige) Sprachkanäle anzubieten).

Tele2 bewertet die vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich positiv, gibt aber zu bedenken, dass VoB als Substitut für ISDN nur sehr eingeschränkt geeignet ist. VoB stellt lediglich eine unüberbuchte Bandbreite für die Übertragung des Voice Traffics zur Verfügung. Um ein ISDN-Service über VoB zu realisieren, muss am Teilnehmerstandort ein sog. ITA (ISDN Terminal Adapter) betrieben werden, welches kundenseitig einen oder mehrere ISDN Basisanschlüsse bereitstellt. Der ISDN-spezifische Funktionsumfang hängt nun einerseits vom Funktionsumfang des eingesetzten Konverters beim Teilnehmer als auch von der Kompatibilität des Konverters mit der ISDN-Vermittlungseinrichtung (IP-Softswitch) an dem der ISDN-Teilnehmer terminiert, ab. Die Kompatibilität der Einrichtungen (ITA und Vermittlungseinrichtung) und damit die ISDN-Funktionalität wird weitgehend davon abhängig sein, welche Komponenten von welchem Betreiber zur Verfügung gestellt und betrieben werden. Dabei ist, unklar ob der teilnehmerseitige Konverter in der VoB-Option enthalten ist (von A1TA zur Verfügung gestellt wird) oder vom ANB bereitgestellt werden muss.

In Abhängigkeit der Kompatibilität des IP-ISDN Konverter mit der ISDN-Vermittlungsstelle ist nach heutigem Stand der Technik mit folgenden funktionalen Einschränkungen zu rechnen:

1. AOC (Gebührenanzeige): eingeschränkt oder nicht möglich.
2. Mangelnde Featuretransparenz (Rufnummernanzeige, Anrufumleitung, multiple Subscriber number, etc)
3. Overlap-Dialling: in IP-Systemen werden häufig nur Blockwahl-Prozeduren ermöglicht. Dies wirkt auf die Dauer des Verbindungsaufbaues und ist abhängig vom eingesetzten Konverter.
4. Reduzierte Service-Transparenz: ISDN wird häufig für Fax und Datenübertragung verwendet. Diese Transparenz geht, abhängig vom Konverter, verloren.
5. Taktung und Takt-Transparenz: Native ISDN bietet Takttransparenz, die bei Übertragung mittels IP jedoch verloren geht, sofern nicht besondere Maßnahmen im IP-Netz zur Taktübertragung vorhanden sind (z.B. Sync-Ethernet). Daraus werden sich zwangsläufig Probleme an



Übergabepunkten unterschiedlicher Provider mit unterschiedlichen Takten ergeben. z.B. beim Übergang zum "echten" PSTN oder wenn ein Kunde eine Nebenstellenanlage mit mehreren ISDN-Anschlüssen eines Betreibers oder Anschlüsse unterschiedlicher Betreiber hat.

Nachstehende Funktionen sind bei VoB nicht möglich:

6. Fernspeisung: dies stellt eine häufige Kundenanforderung dar (Notruf)
7. Ausfallwahrscheinlichkeit: Da der ANB als Anbieter die Hoheit über den eingesetzten Konverter ISDN-IP haben muss (die Software muss auf die Anforderungen des ANB abgestimmt sein), ist wohl ein integriertes Gerät mit dem DSL-Modem nicht möglich. Diese Kaskadierung bewirkt eine Reduktion der Verfügbarkeit, und erfordert eine weitere Steckdose beim Kunden (power supply).
8. Nach einem (Leitungs-) ausfall ist ISDN sofort betriebsfähig, während bei einer DSL-Strecke der Ausfall länger dauert (DSL-Training, anschließend Registrierung des Converters im Netz)

Vor allem sicherheitsrelevanten Anwendungen sind mit VoB nicht umsetzbar (z.B. Notruftelefone in Aufzügen, Nottelphone auf Firmengeländen bei PBX-Ausfall, Meldeleitungen für Alarmanlagen). Zudem können Multianschlüsse (PRIs), die in großen Telefonanlagen terminieren, nach Erfahrungen der Tele2 nicht sinnvoll realisiert werden, da diese mit speziellen symmetrischen SHDSL-Strecken realisiert werden. Tele2 hat die Emulation derartiger Services auf IP-Ebene getestet, jedoch als zu problematisch hinsichtlich der Takttransparenz wieder verworfen.

Verlängerung der Ankündigungsfristen

Die Gutachter schlagen u.a. eine Verlängerung der Ankündigungsfristen wie folgt vor:

- *Reine Preisänderungen (temporär oder dauerhaft): Mindestens ein Monat*
- *Einführung neuer Bandbreiten: Mindestens zwei Monate*
- *Einführung neuer Produkte/Produkteigenschaften, die über die Einführung neuer Bandbreiten hinaus gehen: Nach Bedarf, mindestens aber drei Monate.¹*

Eine Verlängerung der Vorankündigungsfristen wird von Tele2 befürwortet. Mit der vorgeschlagenen Verlängerung würde man sich auch der langjährigen Forderung alternativer Betreiber annähern.

Verkehrsübergabe

Die von den Gutachtern vorgeschlagene Erweiterung der Verkehrsübergabepunkte um den Vienna Internet Exchange wird von Tele2 befürwortet, ebenso die vorgeschlagenen unterschiedlichen Möglichkeiten, den Verkehr vom Übergabepunkt zum PoP zu transportieren, womit sichergestellt werden soll, dass der alternative Betreiber keine Dienste von A1 Telekom Austria beziehen muss, die er selbst bereitstellen kann oder von Dritten zukaufen möchte.²

Verbessertes SLA

Im Zusammenhang mit dem vom Incumbent anzubietenden Service-Level-Agreements (SLA) schlagen die Gutachter vor, dass ein zusätzliches SLA das dem SLA Top entspricht, aber nur vier Stunden maximale Reparaturzeit haben soll, angeboten werden muss. Das Entgelt dafür soll € 14,84 pro Monat nicht überschreiten.

Tele2 begrüßt die Einführung eines neuen SLAs mit verkürzten Entstörzeiten. Ein solches wird bereits seit einigen Jahren vor allem von Businesskunden angefordert.

¹ Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/12 Breitband-Vorleistungsmarkt, Seite 120

² Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/12 Breitband-Vorleistungsmarkt, Seite 121



Kostenorientierung und Retail-Minus einsetzen

Die Gutachter schlagen vor, dass die Festsetzung der Vorleistungsentgelte durch eine Retail-Minus-Kalkulation erfolgen soll. Damit soll die bisherige Berechnungsmethodik beibehalten werden. Angesichts der stetig rückläufigen Zahlen des marktgegenständlichen Vorleistungsprodukts bei gleichzeitigem Anstieg der Breitband-Endkunden der A1TA kann den Gutachtern darin nicht gefolgt werden, dass der vorgeschlagene Retail-Minus-Ansatz den geeigneten Ansatz für die Regulierung der Entgelte darstellt mit dem den gegenwärtigen Wettbewerbsproblemen begegnet werden könnte.

Die Festsetzung der Vorleistungspreise auf dieser Grundlage impliziert nämlich immer auch, dass die Schwächen der Kalkulationsmethode von den alternativen Marktteilnehmern getragen werden müssen. Im Wesentlichen sind dies einerseits, dass die Vorleistungspreise immer ex-post korrigiert werden und die Wettbewerber des Incumbent immer dessen Endkundenpreisgestaltung „hinterher hinken“, womit eine innovative Produkt- und Preisgestaltung alternativer Anbieter nicht ermöglicht wird. Zum anderen werden in der Retail-Minus-Kalkulation lediglich die vermeidbaren Kosten vom Endkundenumsatz abgezogen, aber keine Margin für die Vorleistungsbezieher berücksichtigt. Diese verbleibt zur Gänze dem Incumbent, der bei effizienter Betriebsführung noch dazu die bei weitem höchsten economies of scale und scope aufweisen wird, was wiederum tendenziell eine Re-Monopolisierung begünstigt.

Zudem können Wettbewerbsvorteile für alternative Anbieter in einem Szenario, wo der Incumbent seine Preise erhöht, nicht realisiert werden. Diese unfreiwillige Bindung an das Marktverhalten des Incumbent kann nur dadurch gelöst werden, dass kostenorientierte Entgelte und nicht mittels Retail-Minus-Kalkulation ermittelte Entgelte zur Anwendung kommen.

Dies würde auch der Empfehlung der Europäische Kommission über den regulierten Zugang zu Zugangsnetzen der nächsten Generation (NGA) aus 2010 entsprechen, in der Folgendes ausgeführt wird: Findet eine Vorab-Preisregulierung statt, sollte die Festsetzung der Vorleistungspreise für den Bitstromzugang kostenorientiert erfolgen. Die NRB könnten andere geeignete Preiskontrollmethoden verwenden, einschließlich beispielsweise Preisabschläge auf den Endkundenpreis, wo der nachgelagerte Endkundenbereich des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht ausreichenden wettbewerblichen Zwängen ausgesetzt ist. Die NRB sollten unterschiedliche Preise für unterschiedliche Bitstromprodukte festsetzen, insofern solche Preisunterschiede durch die zugrunde liegenden Kosten der Leistungserbringung gerechtfertigt sind, damit alle Betreiber sowohl auf der Vorleistungs- als auch der Endkundenebene von einer dauerhaften Preisdifferenzierung profitieren.

Tele2 beantragt daher kostenorientierte Vorleistungsentgelte zu ermitteln, und zwar unter Anwendung eines Bottom-Up-Kostenrechnungsmodells. Dabei soll auch eine gutachterliche Prüfung dahingehend erfolgen, welches Kostenrechnungsprinzip (wie etwa FL-LRAIC, „pure LRIC“ oder Abstellen auf historische Kosten) am besten geeignet ist, die derzeitige und künftige Relation zwischen Entgelten auf der Vorleistungsebene und den Preisen auf dem Endkundenmarkt abzubilden. Anschließend an die erfolgte Kalkulation sollen diese kostenorientierten Entgelte jenen aus einer Retail-Minus-Kalkulation gegenüber gestellt werden und schließlich das jeweils niedrigere Entgelt zur Anwendung kommen.

Margin Squeeze Prüfung halbjährlich

Die Gutachter führen aus, dass weder hinsichtlich der über alle Produkte zu Vollkosten noch hinsichtlich der zu vermeidbaren Kosten (Aktionsprodukte) durchgeführten Margin Squeeze Prüfung ein Margin Squeeze im Zeitraum 2010 und 2011 vorlag. Die nächste Margin Squeeze Prüfung über alle Produkte zu Vollkosten soll im Jahr 2012 (für die Jahre 2011 und 2012) stattfinden. Die Gutachter erachten, da dies dem in der Vergangenheit angewandten Prüfintervall entspricht (mindestens ein Mal jährlich), eine zusätzliche Prüfung im vorliegenden Verfahren nicht für erforderlich.

Aus Sicht von Tele2 sind die rückläufigen Zahlen für Vorleistungsbreitbandanschlüsse ein Indiz dafür, dass die Entgelte für dieses Produkt überhöht sind und es den alternativen Betreibern nicht gelingt, basierend auf diesem Vorleistungsprodukt ein kompetitives Endkundenprodukt anzubieten. In Anbetracht der oben aufgezeigten Marktentwicklung mit sinkenden Zahlen am Vorleistungsmarkt bei gleichzeitigem Anstieg

TELE2

der Breitbandenkunden des Incumbent sollte diese Überprüfung auf Vollkosten-Basis halbjährlich erfolgen.

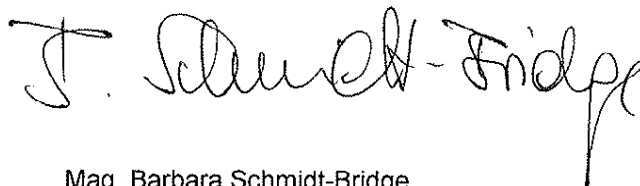
Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Andreas Koman

Tele2 Telecommunication GmbH



Mag. Barbara Schmidt-Bridge