

Mariahilfer Straße 37-39, 2. OG
1060 Wien

konsultationen@rtr.at

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilfer Straße 77 - 79
A-1060 Wien
Österreich

Datum: 26. April 2013
Bearbeiter: Mag. Florian Schnurer

Tel.: 01/588 39 DW 30
Fax: 01/586 69 71
E-Mail: schnurer@vat.at

LIVR - 00034
DVR 0043257 • ZVR 271669473

Konsultation M 1.1/12 - Physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen und M 1.2/12 - Breitbandvorleistungsmarkt zur Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten

Sehr geehrte Damen und Herren!

Unter Bezugnahme auf die Konsultationsverfahren M 1.1/12 - Physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen und M 1.2/12 - Breitbandvorleistungsmarkt zur Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten - gem. § 128 TKG 2003 dürfen wir Ihnen die Position des Verbands Alternativer Telekom-Netzbetreiber (VAT) zu diesen geplanten Regulierungsmaßnahmen zur Kenntnis bringen.

M 1.2/12 - Breitbandvorleistungsmarkt zur Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten

Theoretisch wäre eine Beschränkung der Marktmacht durch Alternative Netzbetreiber (ANB) über ein reguliertes Vorleistungsprodukt denkbar. Aus unserer Sicht schafft es A1 Telekom Austria (im folgenden A1TA) allerdings durch zu hohe Vorleistungspreise die Attraktivität von regulierten Vorleistungsprodukten für ANBs soweit zu senken, dass regulierte Vorleistungsprodukte kaum bzw. in einem bei weitem zu niedrigen Umfang von ANBs nachgefragt werden. Als Konsequenz schafft es A1TA ihre marktbeherrschende Stellung soweit auszunutzen, dass Sie diese Vormachtstellung in den nachgelagerten Märkten nutzt um ihren Umsatz weiter zu steigern und über Bündelprodukte und Marketingausgaben die Markteintrittsbarrieren für existierende und neue ANBs noch weiter zu heben.

Auch die Telekom-Control-Kommission (TKK) kommt vollkommen zutreffend zu dem Schluss, dass A1TA am gegenständlichen Markt eine marktbeherrschende Stellung innehat und sieht daher auch folgerichtig Maßnahmen zur Vorabregulierung vor.

Ankündigungsfristen

Die von der TKK neu eingeführten Ankündigungsfristen innerhalb derer A1TA Änderung bzw. die Neueinführung marktgegenständlicher Produkte oder Preise ihren Vorleistungsnehmern zu kommunizieren hat, werden vom VAT ausdrücklich begrüßt.

Dies erhöht die Möglichkeit von ANBs mit neuen Produkten bzw. neuer Preisgestaltung gleichzeitig mit A1TA auf dem Endkundenmarkt aufzutreten. Die weitere Verlängerung der Vorankündigungsfristen würde aus Sicht des VAT zu einer noch besseren Planbarkeit der Marketingaktivitäten der Alternativen führen und dadurch den Wettbewerb verstärken.

Verkehrsübergabe – VIX

Die Einführung eines zusätzlichen Übergabepunktes am VIX1 oder VIX2 stellt aus Sicht des VAT eine vernünftige Erweiterung der Übergabepunkte dar und wird daher ebenso begrüßt wie die Verpflichtung der A1TA, „*die Anbindung zwischen Übergabepunkt und PoP [...] auch über die durch einen Dritten bereitgestellte Verbindung oder – bei bestehendem PoP des Vorleistungsnehmers am Übergabepunkt – in Form einer Eigenrealisierung der Anbindung durch Nutzung von Inhouse-Verkabelung in Anlehnung an die Verkehrsübergabe im Rahmen der physischen Entbündelung zu ermöglichen.*“¹

Beide Verpflichtungen ermöglichen ANBs eine flexiblere Netzplanung und erhöhen die Unabhängigkeit gegenüber A1TA.

Voice over Broadband

Der VAT hat schon in unzähligen Konsultationen seine Einstellung zum Vorleistungsprodukt „Voice over Broadband“ geäußert. Obwohl die TKK wesentliche Änderungen vornimmt, die vom VAT in dieser Form auch begrüßt werden, erscheint die VoB-Option noch immer nicht als ein geeignetes Vorleistungsprodukt um den Markteintritt am Breitbandendkundemarkt für Geschäftskunden zu ermöglichen bzw. den Wettbewerb zu intensivieren.

Insbesondere der Umstand, dass VoB nur eingeschränkt als Substitut für ISDN geeignet ist, macht dieses Produkt für Geschäftskunden nur bedingt attraktiv. Um ein ISDN-Service über VoB zu ermöglichen, bedarf es am Teilnehmerstandort der Installation eines ITA (ISDN Terminal Adapter), von dessen Funktionsumfang die Nutzung der diversen ISDN spezifischen Services abhängt. Des Weiteren sind die Services allerdings auch von der Kompatibilität des Konverters und der ISDN-Vermittlungseinrichtung an der der Teilnehmer terminiert abhängig. Dadurch ist unter anderem mit Einschränkungen der Gebührenanzeige (AOC) oder einer mangelnden Featuretransparenz (Anrufumleitung, Rufnummernanzeige, etc.) zu rechnen.

Auf jeden Fall ist die Fernspeisung über VoB ebenso wenig möglich wie die Umsetzung von sicherheitsrelevanten Anwendungen oder Multianschlüssen, die in größeren Telefonanlagen terminieren. Auch Hinsichtlich der Wiederinbetriebnahme der Leitung nach einem Leitungsausfall ist VoB gegenüber ISDN schlechter gestellt, da eine ISDN Leitung sofort wieder betriebsfähig ist, der Ausfall bei einer DSL-Strecke länger dauert (DSL-Training, etc)

All diese Funktionen spielen allerdings mit unter eine große Rolle bei Vertragsabschlüssen, insbesondere mit großen Geschäftskunden. ANB werden hier von Beginn an diskriminiert, da sie weniger Services anbieten können als A1TA über ihre Leitungen realisieren kann.

Auf Grund dieser dargelegten Probleme der ANB mit VoB, erscheinen die Entgelte für VoB zu hoch angesetzt. Insbesondere die vorgesehene Trafficbeschränkung hat ermöglicht es Bezieheren des Vorleistungsproduktes keine fundierte Kalkulation kompetitiver Endkundentarife, weshalb wir die Einführung eines „Flattarifes“ anregen.

Entgeltkontrolle

Wie bereits in der Konsultation zum technischen Gutachten, spricht sich der VAT für eine andere Berechnung der Vorleistungsentgelte aus. Die im gegenständlichen Bescheidentwurf vorgesehene Fortschreibung der bisherigen Festsetzung durch Retail-Minus Berechnung, gibt ANB zu wenig Freiheit bei der Gestaltung ihrer eigenen Endkundenpreise.

¹ Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.2/12 - „Breitbandvorleistungsmarkt für die Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten“, Spruchpunkt C.1.4

So können ANB bei dieser Entgeltkontrolle eine Preiserhöhung des Incumbent nicht dazu ausnützen ihre Preise niedrig zu halten, sondern werden auf Grund der Retail-Minus Kalkulation gezwungen auch ihre Preise zu erhöhen.

Die Regulierungsbehörde begründet die Wahl des Retail-Minus Ansatzes damit, dass am gegenständlichen Markt die Festlegung überhöhter Preise durch A1TA gering ist, da A1TA nur über ein geringes Ausmaß an Preissetzungsmacht verfüge. Laut TKK ist „das Problem der überhöhten Preise am vorliegenden Markt allerdings relativ gering, da einerseits ein bestimmter Wettbewerbsdruck von Entbündlern ausgeht und andererseits auch Kabelnetzbetreiber einen gewissen preisdisciplinierenden Druck ausüben“.²

Als Begründung hierzu wird auf das wirtschaftliche Gutachten (ON4) verwiesen, in dem sich 1:1 das Kapitel 2.2.8.3 wieder findet. Überdies wird im Gutachten weiter ausgeführt:

„Zwar wurde im Marktabgrenzungsdokument (RTR, 2009, Abschnitt 4.3.2) festgestellt, dass von Kabelbreitbandprodukten kein hinreichend großer Wettbewerbsdruck ausgeht, um sie demselben Markt wie DSL-Anschlüsse zuzurechnen, jedoch basierte dieses Ergebnis auf einer 10%igen Preiserhöhung bei DSL Anschlüssen. Bei einer (signifikant) stärkeren Preiserhöhung ist jedoch ein preisdisciplinierender Druck von Kabelbreitbandprodukten nicht auszuschließen.“³

Für den VAT ergibt sich aus dieser Argumentation nicht, dass von den Kabelbreitbandprodukten ein preisdisciplinierender Druck ausgehen kann. Sicherlich könnte eine stärkere Preiserhöhung dazu führen, dass sie irgendwann eine Reaktion auf eine Preiserhöhung der A1TA auslöst, doch ohne eine Erläuterung wie hoch eine „signifikante“ Preiserhöhung sein müsste damit ein solcher Druck „nicht auszuschließen“ sei, kann dies nicht als Argument herangezogen werden. Die theoretische Möglichkeit konstituiert aus Sicht des VAT noch keinen preisdisciplinierenden Druck. Die Wahl der Formulierung der Behörde erscheint auch besonders vage, denn „nicht auszuschließen“ bedeutet gleichzeitig auch nicht einzuschließen.

Aus Sicht des VAT ist der Druck den Entbündler und Kabelnetzbetreiber auf A1TA bei der Gestaltung ihrer Vorleistungspreise ausüben maximal als gering einzustufen. Kabelnetzbetreiber die überdies nur regional tätig sind und es somit nicht schaffen österreichweit A1TA gegenüber ausreichend Druck auszuüben bieten nach Informationen des VAT gar keine Vorleistungsprodukte für den gegenständlichen Markt an. Ob die doch sehr niedrige Anzahl entbündelter Leitungen alleine ausreicht um disziplinierenden Druck auf A1TA auszuüben, ist aus Sicht des VAT stark zu bezweifeln. Die „disziplinierenden Maßnahmen“ der Alternativen sind somit in keinsten Weise ausreichend, um die Preissetzungsmacht der A1TA zu beschränken. Die Behörde stellt hier eine Behauptung in den Raum die auf keine Art und Weise belegt wird.

Aus diesem Grunde schlägt der VAT eine Entgeltkontrolle auf Basis kostenorientierter Preise vor.

Der VAT regt an, die Berechnung der Vorleistungspreise sowohl nach dem Standard der Kostenorientierung als auch durch eine Retail-Minus-Kalkulation vorzunehmen, diese dann gegenüberzustellen und das niedrigere Entgelt vorzuschreiben. Dieses sollte dann, unabhängig von der Endkundenpreisgestaltung der A1TA (unter strenger Beachtung der Margin-Squeeze Freiheit), bis zur nächsten Marktanalyse unverändert bleiben.

² Ebenda, B2.2.8.3, S 24

³ Siehe *Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M1/12 Breitband-Vorleistungsmarkt*, S. 106

Margin Squeeze Prüfung

Die stark rückläufigen Zahlen der Breitbandvorleistungsanschlüsse deuten darauf hin, dass mit den gegenwärtigen Vorleistungspreisen kein attraktives Endkundenprodukt gestaltet werden kann mit dem ANBs in Konkurrenz zur A1TA treten können. Der VAT regt daher an die Vorleistungspreise der A1TA im Halbjahresrhythmus zu überprüfen.

M 1.1/12 - Physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen

Auf keinem anderen Markt zeigt sich die Dominanz des (ehemaligen) Monopolisten A1TA Telekom Austria so stark wie am Markt für Physischen Zugang zu Netzinfrastrukturen. Der Incumbent ist nach wie vor für „*mehr als 95% der Haushalte bzw. Unternehmen der einzige Betreiber mit Kupferdoppelader bzw. Glasfaserinfrastruktur*“⁴. Die Anzahl der entbündelten Leitungen ist bis Ende 2007 (Einführung des KombiPakets) stark gestiegen, jedoch seit 2009 von einem Rückgang gezeichnet.

Aus Sicht des VAT hat die TKK die auf dem Markt bestehenden Wettbewerbsprobleme zutreffend analysiert und kommt dementsprechend eindeutig zu dem Ergebnis, dass A1TA auf dem gegenständlichen Markt eine marktbeherrschende Stellung innehat und ihr Vorabverpflichtungen aufzuerlegen sind.

Dem VAT erscheint allerdings die konkrete Ausgestaltung der Vorabverpflichtungen, in dieser Form als nicht geeignet, um den Wettbewerb am gegenständlichen Markt zu intensivieren. Insbesondere auf Grund des Umstandes, dass mit dem gegenwärtigen Standardangebot der virtuellen Entbündelung weder aus wirtschaftlicher noch aus technischer Sicht ein kompetitives Produkt am Markt angeboten werden kann bzw. das Standardangebot keinen geeigneten Ersatz für die physische Entbündelung darstellt.

Investitionen in VDSL2 werden entwertet

Durch den gewählten Ansatz der TKK, die virtuelle Entbündelung flächendeckend und alle FTTX-Technologien umfassend zu forcieren, wird es A1TA erleichtert ihr Netz auszubauen und alternative Netzbetreiber wesentliche Anreize genommen in ihre eigene Infrastruktur zu investieren.

Im Wesentlichen führt der gewählte Ansatz dazu den gegenständlichen Markt noch weiter zu remonopolisieren, anstatt, zumindest in Gebieten in denen ein Infrastrukturwettbewerb wirtschaftlich möglich wäre, ANBs Anreize zu geben, durch Investitionen in eigene Infrastruktur den Wettbewerb zu intensivieren.

Insbesondere durch die vorgesehenen Migrationsregelungen wird es für einen alternativen Betreiber unmöglich, einen Business-Plan für einen eigenen VDSL@CO-Ausbau zu rechnen, da die potentielle Kundenbasis um den Hauptverteiler unplanbar wird.

Es besteht kein Gebiet, innerhalb dessen eine Migration auf die virtuelle Entbündelung von A1Telekom Austria nicht erzwungen werden kann. Da kein „Gebietsschutz“ besteht, kann A1TA ihren Ausbau ungehindert und ohne Rücksicht auf alternative Betreiber vorantreiben. Selbiges gilt für den Einsatz von Vectoring.

Solange A1TA ANBs V-ULL anbietet (bzw. Migrationen auf V-ULL erzwingt) und die vorgesehenen Investitionsabgeltungen zahlt, muss sie ihre NGA Ausbaupläne mit niemandem abstimmen und kann ohne Rücksicht auf andere Marktteilnehmer ausbauen.

⁴ Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.1/12 - „Physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen“, S. 38

Im Vertrauen auf den im Bescheid M 3/09 aufgestellten Regelungen haben ANB begonnen in ihr eigenes VDSL2 Netz zu investieren, Investitionen die mit einem Schlag nun entwertet würden.

Der VAT fordert daher eine Schutzbereich von 14dB um HVts einzurichten an denen alternative Netzbetreiber bereits in VDSL@CO investiert haben und wo A1TA durch ihren Ausbau alternative Betreiber bzw. deren Teilnehmer nicht beeinträchtigen soll. Alternativ dazu sollten alternative Betreiber für ihre Teilnehmer, wenn diese nicht mehr über entbündelte sondern über virtuelle Leitungen geführt werden müssen, anstelle der Entgelte für die virtuelle Entbündelung nur die TASL-Miete an A1TA zahlen müssen.

Diese Regelung wird dazu beitragen, Investitionen in eigene Infrastruktur der ANB anzukurbeln. Nur wenn ANB die Rechtssicherheit haben, ihr investiertes Geld wiederzuverdienen, werden sie auch ausbauen. Die Regelung ist auch insofern angemessen, als alternative Betreiber, die ihre Hauptverteiler mit VDSL ausgebaut haben und ihren Endkunden VDSL-Produkte anbieten, auch nur die TASL-Miete an A1TA zahlen. Warum sollte ein alternativer Betreiber verpflichtet werden können, das beinahe dreifache Entgelt an A1TA für die virtuelle Entbündelung zahlen zu müssen, nur weil A1TA in diesem Gebiet einen NGA-Ausbau gemacht hat, während der alternative Betreiber mit VDSL seinem Endkunden die gleiche Leistung zu weitaus günstigeren Kosten anbieten kann?

Die vorgesehenen Abgeltungen können in dieser Höhe von ANB nicht akzeptiert werden, da die zu leistenden Zahlungen schon fast einer Enteignung gleich kommen und nicht als „Investitionsablöse“ gesehen werden können. Ein Investitionsanreiz kann dadurch nicht gesetzt werden.

Der gewählte Ansatz der TKK ist für den VAT vollkommen unverständlich, insbesondere im Zusammenhang mit der Weigerung sich mit der Verpflichtung der Strukturellen Trennung nach § 47a TKG 2003 überhaupt auseinander zu setzen. Im Endeffekt führt die konkrete Ausgestaltung der V-ULL zur Beendigung des Infrastrukturwettbewerbs und zur Rückkehr zu einem Netz im Besitz des Incumbent. Dann wenn ANBs ihre Investitionen in ein eigenes Accessnetz vollkommen einstellen, wird sich die Behörde mit der Verpflichtung der strukturellen Trennung auseinandersetzen müssen. Bis dahin wird Weg der Monopolisierung weiter vorangetrieben.

Verweis auf Z 1,3/11 nicht tragbar

Der VAT erachtet den von der TKK vorgenommenen Pauschalverweis auf die in den Verfahren Z 1,3/11 getätigten Begründungen als äußerst unbefriedigend:

„Soweit das Vorbringen im gegenständlichen Verfahren, insbesondere von A1, Tele2 und UPC, aber auch von anderen Parteien sich auf das Vorleistungsprodukt virtuelle Entbündelung beziehen, wird inhaltlich auf die jeweiligen Begründungen zu den einzelnen Punkten [...]in den Entscheidungen Z 1, 3/11 – als ON 38 zum gegenständlichen Verfahrensakt genommen und den Parteien zugestellt – verwiesen.“⁵

Aus unserer Sicht, hat sich die Behörde mit den von den Parteien in dem gegenständlichen Verfahren vorgebrachten Argumenten noch einmal auseinanderzusetzen bzw. die Möglichkeit zu geben, sich zu den Bescheiden Z 1,3/11 zu äußern. Insbesondere Parteien die nicht an den Verfahren Z1, 3/11 beteiligt waren, wird sonst das Recht auf Parteiengehör iSd § 45 Abs. 3 AVG eingeschränkt.

⁵ Ebenda, S 92.

Dynamische Verweise

Durch den gesamten Entwurf der Vollziehungshandlung finden sich immer wieder Verweise auf Standardangebote und Anschalterichtlinien die mit einer Webadresse adressiert sind oder mit einem Verweis auf die „aktuelle“ bzw. „bestehende“ Version genannt werden.

Dokumente die durch eine Webadresse adressiert werden können geändert werden und bei einem Verweis auf die „aktuelle“ Version, lässt sich vorzüglich über die Aktualität streiten.

Aus Sicht des VAT führt so ein „dynamischer Verweis“ zu erhöhter Rechtsunsicherheit aller Beteiligten. Wir fordern daher die Behörde auf, dass wenn sie sich schon auf Dokumente der A1TA bezieht, diese zumindest als Anhang an den gegenständlichen Bescheid anzuführen sind.

Informationspflichten

Sofern A1TA einen NGA Ausbau vornimmt sind die Informationspflichten dahingehend zu erweitern, dass ANBs zu informieren sind welche Kunden von einer Umstellung betroffen sind. Dies unabhängig davon welche Vorleistungsprodukte der ANB von A1TA im Ausbaubereich bezieht und nicht nur beschränkt auf entbündelte Kunden.

Sonst kann es zu dem Fall kommen, dass ein ANB in einem Ausbaubereich lediglich WS Breitbandvorleistungsprodukte von A1TA bezieht und deshalb nicht von einem NGA Ausbau und einer damit einhergehenden Umstellung und Ausfall beim Kunden informiert wird. Dies kann insbesondere bei Geschäftskunden und längeren Ausfällen zu hohen Pönalezahlungen der ANB an ihre Endkunden bzw. zum Verlust des Vertragspartners führen.

Entgelte

Der Vorleistungspreis für die virtuelle Entbündelung setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen, die je nach Anzahl der Kunden bzw. nach Serviceprofilen einen unterschiedlichen Preis ergeben.

Soll die virtuelle Entbündelung tatsächlich ein geeignetes Substitut für die physische Entbündelung darstellen, ist aus Sicht des VAT die Festlegung eines Fixpreises unumgänglich. Bei der klassischen Entbündelung steht dem Entbündelungspartner eine Leitung zu einem Fixpreis zur Verfügung, welche Services bzw. wie er diese über die Leitung erbringt hat in der Folge keine weiteren Auswirkungen auf den Vorleistungspreis. Gerade diese Flexibilität stellt einen wesentlichen Vorteil der klassischen Entbündelung dar, gibt sie doch ANBs einen gewissen Preisgestaltungsfreiraum und so größere Möglichkeiten sich voneinander bzw. vom Incumbent zu unterscheiden.

Aus Sicht des VAT sollte anstatt des vorgesehenen „Stückelwerkes“ ein einheitlicher Preis für die durchgehende Leitung vom Endkunden bis zum Übergabepunkt festgelegt werden, um die Kostenplanung von ANB zu erleichtern und ihnen einen Gestaltungsspielraum einzuräumen.

Ebenso fordern wir, dass der Vorleistungspreis für Bandbreiten die bereits jetzt über die physische Entbündelung möglich sind, nicht höher sein darf als die derzeitige Entbündelungsmiete sein. Für den Endkunden zählt nicht die Technologie, sondern lediglich die Bandbreite.

Des Weiteren sprechen wir uns dafür aus, dass bei allen durchgeführten Migrationen an HVts an denen ANB bereits in VDSL2 Infrastruktur investiert haben, die Kosten der V-ULL für jetzige und zukünftige Kunden nicht höher sein darf als die jetzige Entbündelungsmiete für die TASL.

Im Übrigen sprechen wir uns dafür aus, dass die DSLAM Anbindung zu keinen zusätzlichen Kosten bei ANBs führen darf, sondern diskriminierungsfrei und bedarfsorientiert durch den ANB dimensioniert werden soll.

Normative Kraft des Faktischen – Standardangebote

Obwohl die TKK die verpflichtenden Inhalte der Standardangebote wesentlich ausweitet, geht dies aus Sicht des VAT noch immer nicht weit genug. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere am 24. Mai 2012 eingebrachte Stellungnahme zum technischen Gutachten im gegenständlichen Verfahren und regen zum wiederholten Male an, die TKK möge ein vordefiniertes Standardangebot erlassen, das sie ganz ohne Zweifel auch zu diesem Bescheid, in einem darauf folgenden Streitschlichtungsverfahren gem. § 50 TKG 2003 erlassen wird müssen.

Wir ersuchen die Behörde unsere dargelegten Bedenken zu berücksichtigen, da aus unserer Sicht es gerade jetzt an der Zeit ist, das Regulierungsregime im Festnetz zu ändern. Sofern die virtuelle Entbündelung wie vorgesehen angeordnet wird, wird A1TA Telekom Austria ihre marktbeherrschende Stellung noch weiter ausbauen und die Investitionen der ANB in eigene Infrastruktur immer weiter zurückgehen.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

VAT – VERBAND ALTERNATIVER TELEKOM-NETZBETREIBER



Mag. Florian Schnurer, LL.M.
Geschäftsführer