

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

per E-Mail
konsultationen@rtr.at

Wien, am 28. Februar 2013

**Betreff: M 1.5/12-35 (Markt für terminierende Segmente von Mietleitungen)
Entwurf einer Vollziehungshandlung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA erlaubt sich, im Zusammenhang mit der öffentlichen Konsultation der Telekom-Control-Kommission (TKK) über den Entscheidungsentwurf zu M 1.5/12-35 (Markt für terminierende Segmente von Mietleitungen) wie folgt Stellung zu nehmen.

Zusammenfassend begrüßt die ISPA die im Bescheidentwurf getroffene Marktabgrenzung. Zutreffend wird die marktbeherrschende Stellung des Incumbent A1 Telekom Austria AG festgestellt. Die ISPA bewertet die ausführlichen Informationspflichten des Incumbents über verfügbare Infrastruktur als positiv, ebenso wie die verlängerten Informationsfristen bei der Einführung neuer (geänderter) Produkte oder Bandbreiten. Weiters befürwortet die ISPA die Inklusion hoher Bandbreiten und unbeschalteter Glasfaser in den Markt.

Die ISPA weist auf die Gefahr einer Preis-Kosten-Schere durch einen zu niedrigen Wiederverkaufsrabatt und auf Klärungsbedarf in Zusammenhang mit Pönalen hin. Die Abwälzung der gesamten Herstellungskosten für neu zu verlegende Infrastruktur auf den Internet Service Provider wird von der ISPA abgelehnt.

1. Die im Bescheidentwurf getroffene Marktabgrenzung ist eine valide Grundlage für nachhaltigen und fairen Wettbewerb

Die ISPA begrüßt die im Bescheidentwurf getroffene Marktabgrenzung, die das gesamte Bundesgebiet umfasst und zu der nun terminierende Segmente von Mietleitungen mit traditionell nutzerseitigen Schnittstellen sämtlicher Bandbreiten, terminierende Segmente von Ethernetdiensten mit garantierter Bandbreite sämtlicher Bandbreiten sowie terminierende Segmente von unbeschalteter Glasfaser gehören.

Insbesondere die Einbeziehung sämtlicher und damit auch höherer Bandbreiten ist nach Meinung der ISPA ein wichtiger Impuls für den Wettbewerb, da hierdurch die tatsächliche Marktsituation korrekt wiedergegeben wird. Die im Bescheidentwurf vorgeschlagene Marktabgrenzung bildet somit eine gute Basis für nachhaltigen und fairen Wettbewerb auf diesem Markt.

2. Die Inklusion von terminierenden Segmenten von unbeschalteter Glasfaser in den Markt ist ein wichtiger Impuls für den Wettbewerb

Die ISPA begrüßt die Inklusion von unbeschalteter Glasfaser in den Markt für terminierende Segmente von Mietleitungen. Die Möglichkeit des Zugangs zu unbeschalteter Glasfaser erleichtert des Weiteren auch den Roll-out der selbigen.

Die ISPA hat eine Regulierung von unbeschalteter Glasfaser auch im Rahmen der Konsultation der EU-Kommission zur Überarbeitung der Empfehlung für relevante Märkte vorgeschlagen.¹ Die ISPA begrüßt daher, dass eine Regulierung dieser von der TKK vorgeschlagen wird.

Die ISPA möchte die Bedeutung dieses Schrittes in Hinblick auf den Wettbewerb betonen.

Der Zugang zu (ungebündelter) unbeschalteter Glasfaser ermöglicht Internet Service Providern (ISPs) größtmögliche Kontrolle und Freiheit in Bezug auf die von ihnen angebotenen Services. Dies führt zu optimaler Produktdifferenzierung, wodurch der Wettbewerb belebt wird. Des Weiteren profitieren auch die Endkunden von diesen differenzierten Services, da die Angebote der ISPs auf ihre Bedürfnisse maßgeschneidert werden können.

¹ vgl. ISPA Contribution on the revision of the Recommendation on Relevant Markets, <https://www.ispa.at/kalenderdaten/stellungnahmen/eu-komm-konsultation-empfehlung-fuer-relevante-maerkte/>.

3. Die Marktbeherrschung des Incumbents ist evident

Die ISPA stimmt der in Spruchpunkt B. des Entwurfs getroffenen Feststellung, dass die A1 Telekom Austria AG auf dem Vorleistungsmarkt „terminierende Segmente von Mietleitungen“ über beträchtliche Marktmacht verfügt, zu.

Dies zeigt sich an der Omnipräsenz des Incumbents, der über ein flächendeckendes Anschlussnetz verfügt. Dies wird auch an den beständig hohen Marktanteilen der A1 TA deutlich, ebenso wie der Weigerung des Incumbents Zugang zu unbeschalteter Glasfaser zu gewähren.

4. Die Offenlegung der Infrastruktur innerhalb eines politischen Bezirks ermöglicht effiziente Planung und ist in der Lage Defizite aufzuzeigen

Die im Entscheidungsentwurf unter Spruchpunkt C.7.1.ii vorgesehene Offenlegung der Glasfaserinfrastruktur des Incumbent A1 Telekom Austria AG auf Ebene des politischen Bezirks wird von der ISPA begrüßt. Diese Vorgehensweise gibt den Providern die notwendige Planungssicherheit, um ihr Angebot und ihre Netzplanung bestmöglich auszurichten. Eine derartige Verpflichtung verhindert weiters, dass der Nachfrager nur unzureichende Informationen erhält, bzw. wie die Begründung des Entscheidungsentwurfs zutreffend ausführt,² die Kosten für die Offenlegung in die Höhe getrieben werden.

Ein weiterer Vorteil der Offenlegung auf Bezirksebene liegt in der Aufzeigung von Defiziten in der vorhandenen Infrastruktur, was auch bei der Vergabe von Förderungen ein zielgerichtetes Vorgehen ermöglicht.

5. Es muss zu einem fairen Ausgleich der Herstellungskosten für neue Infrastruktur kommen

Die ISPA bedauert, dass dem Vorschlag, dem ISP ein Vorkaufsrecht an der neu zu verlegenden Infrastruktur einzuräumen, nicht gefolgt wurde, mit dem Hinweis, dies wäre ein Eingriff in das Eigentumsrecht des Incumbents³.

Die ISPA möchte jedoch zu bedenken geben, dass die Kosten für neue Infrastruktur vom Incumbent zur Gänze auf den Vertragspartner abgewälzt werden. Dennoch nutzt der Incumbent diese Infrastruktur mit. Dieses Ungleichgewicht vermag auch eine Finanzierungsmöglichkeit, welche ein 20-jähriges Nutzungsrecht einräumt, nicht auszugleichen.

² Telekom-Control-Kommission, Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.5/12-35, 81.

³ Telekom-Control-Kommission, Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.5/12-35, 76

Die ISPA regt daher an, dass die Finanzierung von neuer Infrastruktur dahingehend überdacht wird, dass für deren Nutzung ein Nutzungsentgelt vom Incumbent an den ISP vorgeschrieben wird.

6. Der Wiederverkaufsrabatt von 10% kann keinen ausreichenden Abstand zum Endkundenpreis gewährleisten

Die ISPA ist der Ansicht, dass der im Bescheidentwurf unter Spruchpunkt C. 3. vorgesehene Wiederverkaufsrabatt von 10% nicht hinreichend ist, um Wettbewerbsprobleme hintanzuhalten bzw. eine Preis-Kosten-Schere zu verhindern.

Der Wiederverkaufsrabatt sollte mindestens 20% betragen, um einen ausreichenden Abstand zum Endkundenpreis zu garantieren und einen fairen Wettbewerb auch in preislicher Hinsicht zu ermöglichen.

Jedoch begrüßt die ISPA den im Spruchpunkt gemachten Vorschlag, den Vorleistungsnachfragern von terminierenden Segmenten von Mietleitungen sowie von Ethernetdiensten mit garantierter Bandbreite Umsatzrabatte in Höhe der geltenden Rabattbestimmungen einzuräumen.

Da die Formulierung des Spruchpunktes ein wenig unklar erscheint, möchte die ISPA anregen, dass im endgültigen Bescheid klargestellt wird, dass für Ethernetdienste dieselben Bedingungen gelten, wie für (traditionelle) Mietleitungen.

Im Übrigen möchte die ISPA darauf hinweisen, dass eine Price-Cap Regulierung bei der Einführung neuer Entgelte nicht zielführend erscheint, da eine Vergleichsgrundlage fehlt.

7. Pönalen für das Nichterreichen der mittleren Verfügbarkeit sind unklar

Die im Bescheidentwurf im Spruchpunkt C.6. vorgesehenen Pönalen werden beim Nichterreichen der Verfügbarkeit anhand des Standardangebotes „Zugang zu terminierenden Segmenten von A1 Ether Link Services mit garantierter Bandbreite bis einschließlich 2,048 Mbit/s“ vorgeschrieben. Hierzu ist zu anmerken, dass im Standardangebot⁴ eine jährliche Bemessung vorgesehen wird.

Die ISPA ist der Ansicht, dass dieser Zeitraum zu lange bemessen ist, da auch eine nur kurz andauernde Unterschreitung der mittleren Verfügbarkeit große Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des ISP haben kann. Die ISPA regt aus diesem Grund an, die Bemessung der Pönalen quartalsmäßig festzuschreiben, um die Erreichung der mittleren Verfügbarkeit auch auf diesem Wege zu garantieren.

⁴Standardangebot der A1 Telekom Austria Aktiengesellschaft, Zugang zu terminierenden Segmenten von A1 Ether Link Services mit garantierter Bandbreite bis einschließlich 2,048 Mbit/s, Anhang 4, Punkt 5.3.2. Unterschreitung der mittleren Verfügbarkeit, 43.

Weiters ist nach Meinung der ISPA unklar, welche Entgelte für die Bemessung dieser Pönalen heranzuziehen sind:

In Anhang 4 Punkt 5.3.2 „Unterschreitung der mittleren Verfügbarkeit“ des Standardangebots „Zugang zu terminierenden Segmenten von A1 Ether Link Services mit garantierter Bandbreite bis einschließlich 2,048 Mbit/s“ wird als Berechnungsgrundlage auf den Punkt **3.2.2** verwiesen. Das besagte Dokument enthält jedoch keinen Punkt **3.2.2**.

Dagegen werden in Punkt **5.2.2** „Entgelt für mittlere Verfügbarkeit“ die Entgelte für die SLAs mit 10 % des monatlichen Entgelts festgesetzt. Die Pönale beträgt nach dieser Lesart des Standardangebotes je nach Unterschreiten der mittleren Verfügbarkeit einen bestimmten Prozentsatz dieser 10% des monatlichen Entgelts.

Folgte man also diesem Weg würde dies bedeuten, dass der Bescheidentwurf Pönalen für die Nichterreichung der mittleren Verfügbarkeit in der Höhe von rund 1 bis 5 % des monatlichen Entgelts vorsieht. Die ISPA bezweifelt jedoch, dass mit dieser Pönalhöhe „*der Anreiz zur Einhaltung der SLAs größer ist als der Anreiz, dem Wettbewerber durch Qualitätsverschlechterungen zu schaden*“.⁵

Die ISPA regt daher an, im Bescheid klar festzustellen, welche Berechnungsgrundlage für die Pönalen heranzuziehen ist. Darüber hinaus regt die ISPA, für den Fall, dass die SLA-Entgelte als Berechnungsgrundlage für die Pönalen herangezogen werden, an, die Pönalen zu erhöhen, um die Einhaltung der SLAs zu gewährleisten.

8. Die Verpflichtung zur detaillierten Auskunft über die Verfügbarkeit von unbeschalteter Glasfaser darf nicht an zu hohe Anforderungen an das „berechtigte Interesse“ des Nachfragers geknüpft werden

Die Verpflichtung des Incumbents Nachfragern detaillierte Informationen über die Verfügbarkeit von unbeschalteter Glasfaser zur Verfügung zu stellen ist aus Sicht der ISPA eine unabdingbare Voraussetzung für den Zugang zu dieser.

Wie die TTK völlig zutreffend ausführt,⁶ könnten die Versuche der Nachfrager sinnvolle Informationen zu erlangen, durch überhöhte Kosten vereitelt werden. Die ISPA weist an dieser Stelle jedoch darauf hin, dass eine Verhinderung auch in Bezug auf die Glaubhaftmachung des „berechtigten Interesses“ droht, sofern die Anforderungen an diese Glaubhaftmachung allzu hoch werden.

Die in der Begründung vorgeschlagenen „*konkret geplante Projekte*“⁷ beinhalten die Gefahr eines Zirkelschlusses:

⁵ Telekom-Control-Kommission, Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.5/12-35, 40.

⁶ Telekom-Control-Kommission, Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.5/12-35, 81.

⁷ ebenda.

Der ISP kann ein Projekt nicht „konkret“ planen, so lange ihm die Informationen bezüglich der Lage von unbeschalteter Glasfaser fehlen. Auf Anfrage beim Incumbent wird ihm daraufhin mitgeteilt, dass eine Informationsweitergabe nicht möglich sei, da es dem ISP am berechtigten Interesse (sprich an der konkreten Planung des Projektes) fehle. Würde die Regelung wie geplant umgesetzt, würde dem ISP die im Bescheid vorgesehene Möglichkeit der Informationseinholung de facto genommen.

Die ISPA regt daher an, diese Gefahr in dem zu ergehenden Bescheid zu berücksichtigen und dafür Sorge zu tragen, dass eine derartige Informationsblockade des Incumbents hintangehalten wird. Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die geplante Verpflichtung des Incumbents, die Kosten der Informationserhebung nachzuweisen und auf ihre Notwendigkeit zu beschränken.

9. Die Verlängerung der Fristen für Änderungen bzw. Neueinführung marktgegenständlicher Produkte oder Preise ermöglicht den ISPs ein zeitgerechtes Auftreten am Markt

Die ISPA begrüßt den Vorschlag der TKK die Informationsfristen des Incumbents für Änderungen bzw Neueinführungen für marktgegenständlicher Produkte oder Preise zu verlängern. Dies ermöglicht es, alternativen ISPs rechtzeitig auf die veränderten Bedingungen am Markt zu reagieren und entsprechend zu handeln.

Diese Vorgehensweise ist nicht nur für ISPs von Vorteil, sondern auch für die Endkunden, die sich zum Zeitpunkt der Bedarfserhebung einen vollständigen Überblick über das Angebot verschaffen können.

Die ISPA ersucht um die Berücksichtigung Ihrer Bedenken und Anregungen bei der Gestaltung des Vorleistungsmarktes. Für Rückfragen oder 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.