

EINSCHREIBEN

Telekom-Control-Kommission
und
RTR Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien

vorab per e-mail: konsultationen@rtr.at

6. Mai 2013

Stellungnahme zum "Regulierungskonzept der Telekom-Control-Kommission 2013 - 2017"

Sehr geehrte Damen und Herren,

Tele2 erstattet zum "Regulierungskonzept der Telekom-Control-Kommission 2013 - 2017" nachstehende Stellungnahme.

Allgemein

Tele2 begrüßt die Erstellung eines Regulierungskonzepts durch die TKK, sieht jedoch in einigen Punkten noch einen vertiefenden Diskussions- und Anpassungsbedarf.

Der von der Behörde vorgeschlagene Zeitraum des Regulierungskonzepts von 2013 bis 2017 erscheint für Tele2 angemessen und ist im Zusammenhang mit dem Ausmaß dessen rechtlicher Verbindlichkeit zu sehen. Das Regulierungskonzept sollte einerseits durch die Definition der Ziele den Marktteilnehmern eine gewisse Planungssicherheit ermöglichen und gleichzeitig ausreichend flexibel sein, um technologischen Entwicklungen und sich verändernden Marktgegebenheiten Rechnung tragen zu können.

Bevor die Regulierungsmaßnahmen unter Hinweis auf das allgemeine Wettbewerbsrecht abgebaut werden, wie es im Regulierungskonzept angestrebt wird¹ sollte untersucht werden, in welchen Bereichen und in welchem Umfang die Regelungen des allgemeinen Wettbewerbsrechts als taugliches Mittel für die bestehenden Wettbewerbsprobleme herangezogen werden können. Ein genereller Verweis auf „das allgemeine Wettbewerbsrecht“, ohne dessen Durchsetzungsfähigkeit zu prüfen, darf bei der Aufhebung von Regulierungsmaßnahmen nicht ausreichend sein.

Die Einbeziehung von Aufgaben der RTR bzw. die Übertragung der Bindungswirkung des Regulierungskonzepts auf den Geschäftsapparat ist eine, im TKG nicht vorgesehene, Kompetenzverlagerung und damit rechtlich nicht zulässig.

¹ Telekom-Control-Kommission, Entwurf für ein Regulierungskonzept 2013-2017 , S 10

Remonopolisierung der Infrastruktur entgegenwirken

Das Regulierungskonzept verweist auf die von der Europäischen Kommission festgestellte Notwendigkeit, Investitionen in Zugangsnetze und Technologien der nächsten Generation (NGA) weiter anzuregen und die Kosten des Aufbaus breitbandiger Mobilfunk- und Festnetzinfrastrukturen zu senken, wobei als wichtige Umgestaltungsmaßnahme *„dauerhafte Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf Nichtdiskriminierung und Vorleistungspreise zur Förderung von Investitionen in Hochgeschwindigkeitsnetze und zur Stärkung des Wettbewerbs in allen Netzen.“* genannt wird.

Im Rahmen der Digitalen Agenda wurde von der Europäischen Kommission auch festgelegt, dass im Mittelpunkt ihrer Bemühungen, *die Schaffung der richtigen Anreize für private Investitionen stehen [muss], ergänzt durch sorgfältig ausgerichtete öffentliche Investitionen, wobei jedoch die Herausbildung neuer Monopole in unseren Netzen verhindert und die Frequenzzuweisung verbessert werden muss.*²

Die Vorgaben auf europäischer Ebene sind damit klar fokussiert, die nationale Umsetzung hinkt allerdings noch hinterher. Wie die Behörde selbst feststellt, bleiben die notwendigen Investitionen in den NGA-Ausbau – trotz konstaterter Nachfragesteigerung nach Kapazitäten – weitgehend aus. Sie begründet dies im Wesentlichen mit der Kostspieligkeit des Ausbaus, insbesondere im Festnetz-Anschlussbereich, sowie der mangelnden Bereitschaft von Nutzerinnen und Nutzer als Nachfrager von bandbreitenintensiven IKT-Anwendungen auch mehr für diese Dienste über FTTx zu zahlen.

Im Hinblick auf die von der Europäischen Kommission geforderten *dauerhaften Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf Nichtdiskriminierung und Vorleistungspreise zur Förderung von Investitionen in Hochgeschwindigkeitsnetze und zur Stärkung des Wettbewerbs* sieht das Regulierungskonzept zwar den Zugang zu physischer Infrastruktur als wichtigen Beitrag für den Wettbewerb, stellt aber in Aussicht, dass ein verstärkter intermodaler Wettbewerb dazu führen könne, dass die Entbündelung als regulatorische Verpflichtung zukünftig nicht mehr angeordnet werde³. Diese Deregulierungsperspektive, auch wenn bis 2017 nach Ansicht der Behörde damit nicht zu rechnen sei, ist für Investitionen von alternativen Betreibern nicht dienlich und steht im Widerspruch zu den Vorgaben der europäischen Kommission.

In der Folge legt die Behörde die bestmögliche Unterstützung des NGN/NGA-Ausbaus als eines ihrer vier High-Level-Ziele fest und kündigt an, ihr Hauptaugenmerk darauf zu legen, Betreiber und Investoren von der Rentabilität eines Investments in NGN/NGA zu überzeugen, *wobei regulatorische Anreize für Investitionen in den Ausbau oder in die Erweiterung von Infrastruktur wichtiger gesehen werden als Preisabsenkungen.*⁴ Die damit von der Behörde vorgenommene Priorisierung, regulatorische Investitionsanreize vor Wettbewerb, entspricht nicht den europäischen Zielsetzungen, die ja gerade eine Remonopolisierung verhindern möchten und ist auch nicht im Interesse der Endkunden.

Die zögerliche Nachfrage des Kunden erscheint als wesentlicher bremsender Faktor für einen zügigeren Ausbau von NGN/NGAs. Hinzu kommen noch die Unsicherheit, ob Kunden hinkünftig bereit sein werden für entsprechend höhere Bandbreiten auch ein entsprechend höheres Entgelte zu leisten und in welchem Umfang sich neue Technologien wie LTE und Vectoring durchsetzen werden. An diesen Rahmenbedingungen ändern auch eine Lockerung der Regulierung, weitere Deregulierungsschritte oder eine Priorisierung von Investitionsanreizen nichts.

Nichtdiskriminierung durch entsprechende Vorleistungsprodukte umsetzen

Als erste Maßnahme zur Unterstützung des Infrastruktur-Wettbewerbs werden im Regulierungskonzept „entsprechende Vorleistungsprodukte“ angeführt. Die bisher zu den Vorleistungsprodukten erlassenen Bescheidentwürfe sind noch nicht im Sinne des Regulierungskonzepts umgesetzt. So sieht der Bescheidentwurf betreffend physischem Zugang eine umfassende Virtualisierung vor, die es dem

² Telekom-Control-Kommission, Entwurf für ein Regulierungskonzept 2013-2017, S 11/12

³ Telekom-Control-Kommission, Entwurf für ein Regulierungskonzept 2013-2017, S 20

⁴ Telekom-Control-Kommission, Entwurf für ein Regulierungskonzept 2013-2017, S 23

Incumbent ermöglicht, die bestehenden und zukünftigen Teilnehmer von alternativen Betreibern am Hauptverteiler auf die virtuelle Entbündelung zu migrieren, wobei für die neuen Teilnehmer am Hauptverteiler das erhöhte Entgelt für die virtuelle Entbündelung an den Incumbent zu entrichten ist.

Da nach dem derzeit noch geltenden Marktanalysebescheid für den physischen Zugang bislang die virtuelle Entbündelung von A1TA nur in den NGA-Ausbaugebieten anzubieten war, musste ein alternativer Betreiber, wollte er seinen Kunden VDSL-Produkte anbieten, die von ihm entbündelten Hauptverteiler mit VDSL erschließen und einen entsprechenden Technologie-Roll-out in seinem Netz vornehmen. Nachdem er diese Investitionen nun durchgeführt hat, würden diese nach dem neuen Bescheidentwurf frustriert werden, da A1TA durch den Einsatz von Vectoring den gesamten Hauptverteilerbereich auf die virtuelle Entbündelung migrieren und ein alternativer Betreiber zukünftig nicht mehr vom Hauptverteiler selbst betriebene VDSL-Produkte auf entbündelten Leitungen anbieten kann. Damit werden die Investitionen von alternativen Betreibern nicht geschützt sondern entwertet. Dies widerspricht allerdings den angeführten europäischen Vorgaben, die ein Gebot der Nichtdiskriminierung und nicht den bevorzugten Schutz der Investitionen des Incumbents vorsehen.

Im Rahmen der im Regulierungskonzept vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen für den NGN/NGA-Ausbau wird, neben der Unterstützung des Infrastruktur-Wettbewerbs die Fortführung der De-Regulierung unter Voraussetzung selbsttragenden Wettbewerbs festgelegt. Dabei wird für die Deregulierung am Endkundenmarkt entweder Wettbewerb am Endkundenmarkt selbst oder das Vorliegen entsprechender Vorleistungs-Regulierungen vorausgesetzt. Als Beispiel wird das Erfordernis der CS/CPS-Regulierung angeführt, ohne die die Endkundenregulierung im Bereich des Gesprächsmarktes für Nicht-Privatkunden nicht aufgehoben werden könnte. Die dabei vorgenommene Untersuchung bleibt allerdings an der Oberfläche. Da die Auswirkungen der beinahe Verdreifachung der Originierungsentgelte nicht untersucht wurden, kann lediglich mit der Anordnung der CS/CPS-Verpflichtung nicht erwartet werden, dass die bisherigen Markt- und Wettbewerbsverhältnisse am Endkundenmarkt sich nicht verändern werden. Sollte der Bescheidentwurf zu den Originierungsentgelten umgesetzt werden, müssen aufgrund der Preissteigerung und damit der Wettbewerbsbenachteiligung alternativer Festnetzbetreiber gegenüber dem Incumbent weitere Rückgänge alternativer Festnetzminuten am deregulierten Endkundenmarkt erwartet werden.

Im Zusammenhang mit der De-Regulierung wird auch auf das VoB-Vorleistungsprodukt hingewiesen, das gegenwärtig von alternativen Betreibern kaum genutzt wird und von dessen angeordneten Verbesserungen sich die Behörde eine Erhöhung der Akzeptanz erhofft. Ob dies auch eintritt, *wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen*⁵. Obwohl hier noch eine recht unsichere Erwartungshaltung vorliegt, wurde diese für die Begründung der Änderung des Kostenrechnungsstandards bei den Originierungsentgelten herangezogen. Aus Sicht von Tele2 bedürfen auch De-Regulierungsmaßnahmen einer entsprechenden Markt- und Wettbewerbsevaluierung und können nicht mit spekulativen und nicht näher untersuchten Annahmen über mögliche Entwicklungen begründet werden.

Zeitgemäße Kalkulationsmethoden für die Festlegung der Entgelte von Vorleistungsprodukten erforderlich

Aus Sicht von Tele2 bedarf es sowohl hinsichtlich des Kostenrechnungsmodells als auch des Margin-squeeze-Tests einiger wesentlicher Änderungen. Der von A1TA derzeit angebotene Preis für eine TASL beträgt 5,87 Euro, während das von der Behörde eingesetzte Kostenrechnungsmodell einen Wert zwischen 13,22 und 16,72 Euro ermittelt. Damit entspricht dieses Kostenrechnungsmodell nicht mehr Markt- und Wettbewerbsanforderungen bzw. wurde von diesen überholt. Eine Anpassung an die aktuellen Rahmenbedingungen, die eine Kalkulation eines markttauglichen und marktüblichen Preises ermöglichen, ist also dringend geboten.

Entgegen den Ausführungen im Regulierungskonzept hat sich aus Sicht von Tele2 die Festlegung von Vorleistungsentgelten auf Grundlage von Margin-Squeeze Kalkulationen nicht bewährt. Seit 2007 findet

⁵ Telekom-Control-Kommission, Entwurf für ein Regulierungskonzept 2013-2017, S 23

für die entbündelungs-basierten Vorleistungsprodukte eine Retail-Minus-Kalkulation statt und seitdem sind die darauf basierenden Anschlüsse von alternativen Anbietern rückläufig. Hatten alternative Betreiber Ende 2007 noch einen Wachstumsanteil von rd. 40% am Gesamtwachstum an Festnetz-Breitbandanschlüssen so sind seitdem die Anschlüsse der Alternativen rückläufig wohingegen die des Incumbent kontinuierlich anstiegen.

Der Margin-squeeze-Test bedarf einer Überarbeitung, wie sich zuletzt bei der Entgeltfestlegung der virtuellen Entbündelung zeigte. Hier wurde deutlich, dass aus der Struktur der virtuellen Entbündelung wesentliche Skalennachteile für alternative Betreiber resultieren. Um diesen Skalennachteilen alternativer Betreiber Rechnung zu tragen sowie die für die Kundengewinnung entstehenden höheren Retailkosten (Neukundenakquisition, die auf die Kundenverweildauer zu verteilen sind, Vertriebskosten für Bestandskunden (Retention), Customer Care, IT, Billing, Netzkosten, Zahlungsausfälle etc.) zu berücksichtigen, sollten bei der Margin-squeeze-Prüfung für sämtliche Kostenparameter anstelle des Maßstabs des „as efficient operators“ der des „reasonably efficient operators“ verwendet werden.

Tele2 schlägt daher vor den vorliegenden Entwurf unter Maßnahmenfeld V.1 um den Punkt „Beschäftigung mit neuen, zeitgemäßen Kalkulationsmethoden für die Festlegung der Entgelte von Vorleistungsprodukten“ zu ergänzen.

Fairen und chancengleichen Wettbewerb schaffen

Die Sicherstellung von fairem und chancengleichem Wettbewerb ist für den weiteren Ausbau von NGA/NGN eine Grundvoraussetzung. Jedem, der dies ernsthaft und mit unternehmerischem Einsatz möchte, soll eine Marktteilnahme und damit ein Mitwirken am weiteren Ausbau der Breitband-Infrastruktur möglich sein. Soweit dies heute absehbar ist, wird sich die Breitband-Infrastruktur auf Grundlage mehrerer Technologien und auch mit regionalen Unterschieden heraus entwickeln. Sie soll aus unternehmerischer Vielfalt heraus entstehen die auf Marktnachfrage rasch reagieren kann, sodass innovative Produkte und Dienstleistungen leistbar für Nachfrager im Business-to-Business-Bereich aber vor allem auch für KonsumentInnen verfügbar sind.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Alfred Pufitsch

Tele2 Telecommunication GmbH



Dr. Andreas Koman