

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: 2. September 2010
Bearbeiter: Mag. Florian Schnurer
Sekretariat: Claudia Pohl

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

DVR 0043257 • ZVR 271669473

Konsultationen M 1/09 und M 2/09 – Zugang für Privatkunden bzw. für Nichtprivatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmärkte)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Im Hinblick auf die Konsultationen zu den Entwürfen von Vollziehungshandlungen der Telekom-Control-Kommission (TKK) M 1/09 und M 2/09 gem. § 128 TKG 2003 – Zugang für Privatkunden bzw. für Nichtprivatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten – dürfen wir Ihnen die Position des Verbands Alternativer Telekom-Netzbetreiber (VAT) zu diesen geplanten Regulierungsmaßnahmen zur Kenntnis bringen. Zur Vermeidung von Wiederholungen haben wir unsere Stellungnahmen zu beiden Konsultationen zusammengefasst.

1. Markbeherrschende Stellung der A1 Telekom Austria auf den Anschlussmärkten ungebrochen

Zutreffend führen die Bescheidentwürfe aus, dass A1 Telekom Austria (A1TA) nach wie vor über eine marktbeherrschende Stellung auf den gegenständlichen Märkten verfügt. So betrug der Marktanteil der A1TA an Teilnehmeranschlüssen 2008 bei Nichtprivatkunden 93% und bei Privatkunden 80%. Der umsatzmäßige Marktanteil bei Anschlüssen betrug 2008 bei Nichtprivatkunden 92% und bei Privatkunden 89%. Ebenso zutreffend ist die Feststellung, dass auf den Anschlussmärkten eine beträchtliche Marktmacht von A1 Telekom Austria vorliegt und eine Änderung der Marktstellung innerhalb der nächsten Jahre nicht absehbar ist.¹

In dem im Rahmen des Verfahrens von der Regulierungsbehörde erstellten wirtschaftlichen Gutachten wird zutreffend ausgeführt, dass auf den Zugangsmärkten für Nichtprivatkunden praktisch keine Anzeichen für eine Abschwächung der überragenden Stellung des Incumbent auszumachen sind. Selbst bei Privatkunden müsse aufgrund der asymmetrischen Marktstruktur und den signifikanten Marktanteilen der A1TA nach wie vor von einem hoch konzentrierten Markt gesprochen werden. Ausgehend von der erheblichen Marktmacht der A1TA würden auf den Zugangsmärkten nach wie vor insbesondere die Problematik der Marktmachtübertragung durch Produktbündel sowie die Gefahr von

¹ Entwurf M 1/09 B.3.1. und B.3.7.

Margin-Squeeze-Preisen und Kampfpreisen („predatory pricing“) als aktuelle und potentielle Wettbewerbsprobleme bestehen.

2. Geplante Abschaffung der Verpflichtung der A1 Telekom Austria zur Bereitstellung von Wholesale Line Rental widerspricht Marktverhältnissen

Die, trotz der ungebrochenen marktbeherrschenden Stellung der A1TA, geplante Abschaffung der Verpflichtung zur Legung eines WLR-Angebots und an diese Stelle tretende Verpflichtung zur Legung eines Standardangebotes für ein Voice-over-Broadband Zugangprodukt (VoB) widersprechen den Bedürfnissen des Marktes.

Die Telekom-Control-Kommission begründet die geplante Abschaffung der Verpflichtung zur Legung eines WLR-Angebots wie folgt:

„Die letzten Jahre haben aber gezeigt, dass das „Wholesale Line Rental“ in der ursprünglichen Konzeption am Markt nicht angenommen und verwirklicht worden ist und daher keine wettbewerblichen Impulse auf der Endkundenebene bewirken konnte. Auch hinsichtlich der nächsten Jahre ist nicht damit zu rechnen, dass sich an dieser Situation etwas ändern wird, da der Vertrieb von bloßen Sprachanschlüssen für alternative Anbieter inzwischen als nicht mehr ausreichend lukrativ angesehen wird und daher Sprache- Breitband-Bündel über ULL oder allenfalls Bitstream angeboten werden, wo die Eintrittskosten wesentlich geringer sind. Die bei Umrüstung des PSTN-Netzes von A1 Telekom entstehenden Kosten zur Implementierung von „Wholesale Line Rental“ sind beträchtlich.“²

Aus unserer Sicht ist diese Analyse aus mehreren Gründen unrichtig.

2.1. Inadäquate Ausgestaltung des WLR Angebots des Incumbents ist Ursache für fehlende Realisierung von WLR durch ANB

Dass der Umstand, dass das bestehende im Jahr 2004 vorgelegte WLR-Angebot der A1TA von keinem alternativen Netzbetreiber angenommen wurde, nicht zeigt, dass eine derartige Leistung am Markt nicht erwünscht wird sondern die Tatsache unterstreicht, dass es von keinem ANB als Basis für ein konkurrenzfähiges Endkundenprodukt verwendet werden kann, wurde vom VAT schon in mehreren Schreiben angemerkt (zuletzt 12.07.2010). Trotzdem soll an dieser Stelle noch einmal auf die inadäquate Ausgestaltung hingewiesen werden.

Seit Jahren streben ANBs danach, auch österreichweit wettbewerbsfähige Anschluss-Produkte anbieten zu können und fragten bereits 2002 ein Angebot zu WLR beim Incumbent nach. Mit den in weiterer Folge eingeleiteten Regulierungsverfahren wurde auch der Verwaltungsgerichtshof bereits zweimal befasst.

Die auferlegte WLR-Verpflichtung wirkte und wirkt seit ihrer erstmaligen Anordnung nicht wettbewerbsfördernd sondern aufgrund ihrer Ausgestaltung im WLR-Angebot als Eintrittsbarriere. So sind die einmaligen und monatlichen WLR Entgelte im internationalen Vergleich mit 24,92 EUR und 12,70 EUR monatlich pro Anschluss überdurchschnittlich hoch und insbesondere die zu zahlenden einmaligen Einrichtungs- bzw. Investitionskosten (Set-up Fee) in der Höhe von € 750.000 pro ANB und 11,32 EUR pro umzustellenden Anschluss in Europa unerreicht.

Die exorbitante Einmalzahlung (sowie der anfallende Aufschlag für Investitionen für jeden neuen Endkunden) ergibt sich aus den angeblich notwendigen, umfangreichen Umstellungen

² Entwurf M 1/09 B.5.2.1.; Entwurf M 2/09 B.5.2.1.

in den Systemen des Incumbent, um die angeblich erforderliche Mandantenfähigkeit sicher zu stellen und die Bereitstellung der Call-Detail-Records (CDR) binnen kurzer Frist zu ermöglichen. Diese sogenannte Mandantenfähigkeit wird allerdings nicht benötigt und auch die kurzfristige Zurverfügungstellung der CDR wird von alternativen Betreibern nicht gewünscht.

Wenn die Regulierungsbehörde nunmehr die fehlende Annahme des WLR-Angebots des Incumbent wiederholt als Begründung für die Abschaffung dieser Auflage heranzieht wird übersehen, dass diese Entwicklung eben von ihr selbst durch die Akzeptanz eines inadäquaten Angebots des Incumbent ausgelöst wurde. Es ist jetzt geboten die fehlende Marktfähigkeit dieses Vorleistungsprodukts zu erkennen und es regulatorisch so zu gestalten, dass es vom Markt auch angenommen wird.

2.2. Bedarf nach einem marktfähigen WLR Angebot besteht nach wie vor

„Auch hinsichtlich der nächsten Jahre ist nicht damit zu rechnen, dass sich an dieser Situation etwas ändern wird, da der Vertrieb von bloßen Sprachanschlüssen für alternative Anbieter inzwischen als nicht mehr ausreichend lukrativ angesehen wird und daher Sprache-Breitband-Bündel über ULL oder allenfalls Bitstream angeboten werden, wo die Eintrittskosten wesentlich geringer sind.“³

Diese Annahme wird im Bescheidentwurf nicht weiter begründet und es ist unklar, worauf sie gründet. Allein die zahlreichen Forderungen der betroffenen Unternehmen und des VAT (zuletzt am 12.07.2010) nach einem nachfragegerechtem WLR-Angebot sollten klaggestellt haben, dass alternative Anbieter sehr wohl ein Interesse am Vertrieb von *bloßen* Sprachanschlüssen über WLR-Vorleistungsangebote haben. Dem VAT ist es unerklärlich, wie der Eindruck entstehen konnte, alternative Anbieter seien an WLR-Vorleistungsangeboten nicht interessiert.

Besonders Privatkunden fragen nach wie vor POTS basierte Telefondienste nach und können in Gegenden in denen sich eine Entbündelung wirtschaftlich nicht rechnet lediglich auf die A1TA zurückgreifen. Hinsichtlich Breitband-Vorleistungsprodukten sei drauf hingewiesen, dass der Markt für die Erbringung an Privatkunden aus der Regulierung entlassen wurde und die alternativen Anbieter der Willkür der Telekom Austria ausgeliefert sind.

Ganz entgegen der Annahme der Behörde ist das Interesse des Marktes an WLR sehr groß. Das Potential von WLR -Anschlüssen liegt schließlich ausgehend von der Marktentwicklung in anderen Ländern bei einem Marktanteil von 20-25%⁴. Bei entsprechender Realisierung würde das eine Verdoppelung des derzeitigen Marktanteils alternativer Anbieter von rd. 20% (POTS-Anschlüsse und 64 kbit/s Äquivalente) auf 40% bedeuten und dadurch der Wettbewerb auf den Anschlussmärkten wesentlich gestärkt werden.

Es zeigt sich in anderen Ländern, dass trotz insgesamt zurückgehender Endkundenanschlüsse WLR-Anschlüsse nach wie vor nachgefragt werden und deren Anteil steigt⁵. In England gibt es zum Beispiel fast doppelt so viel WLR Leitungen, wie Telefonnummern die CPS nutzen und beinahe gleichviel WLR wie ULL Leitungen.⁶

Auch die Regulierungsbehörde sollte im Sinne der Wahlmöglichkeit der Konsumenten ein Interesse daran haben, nach wie vor nachgefragte Telefonie-Produkte landesweit dem Wettbewerb zu öffnen und nicht ausschließlich auf ein Produkt (VoB), dessen Kundenakzeptanz derzeit noch nicht gegeben ist, abstellen.

³ Entwurf M 1/09, B.5.2.1.; Entwurf M 2/09, B.5.2.1.

⁴ UK 24,65%, Irland 20,6% vom gesamten Anschlussmarkt, siehe Gutachten Juconomy Consulting AG „Anschlussresale“, S. 17-18; amtsbekannt

⁵ siehe Gutachten Juconomy Consulting AG „Anschlussresale“, S. 17-18; amtsbekannt

⁶ Siehe <http://www.offta.org.uk/updates/otaupdate20100803.htm>

2.3. Keine zusätzlichen Aufwände oder Umrüstung des Netzes des Incumbent für Bereitstellung von WLR erforderlich

„Die bei Umrüstung des PSTN-Netzes von A1 Telekom entstehenden Kosten zur Implementierung von „Wholesale Line Rental“ sind beträchtlich“.⁷

Diese Behauptung der Regulierungsbehörde ist nicht zutreffend und unbelegt. Vielmehr ist es so, dass der Wiederverkauf jederzeit möglich wäre und zwar in der Form, wie Großunternehmen Telefonanschlüsse beispielsweise für mehrere Geschäftsstellen oder Niederlassungen von A1TA beziehen. Der ANB würde als Großunternehmen diese Anschlüsse seinen Kunden bereitstellen. Der Wiederverkauf ist gemäß den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der A1TA auch grundsätzlich möglich, bedarf allerdings einer ausdrücklichen Vereinbarung⁸, die durch entsprechende regulatorische Anordnung ermöglicht werden könnte.

Die Einrichtung eines speziellen Tarifs für Wiederverkäufer zur Anwendung von Wholesale-Konditionen sollte angesichts der sich ständig ändernden A1TA-Aktionstarife auch ohne speziellen Zusatzaufwand machbar sein.

Schon jetzt stehen sämtlichen Privatkunden von A1TA, die Daten (CDRs) für die Rechnungslegung von Mehrwertdienste-Anrufen, die nicht direkt über Carrier Preselection geführt werden und daher dem ANB zwecks direkter Verrechnung an seine Kunden zur Verfügung gestellt werden müssen, als Online-Rechnung samt Einzelgesprächsnachweis in elektronisch wiederverarbeitbarer Form gratis zur Verfügung, sodass auch diesbezüglich keine zusätzlichen Kosten anfallen würden. Ferner bietet TA insbesondere Firmenkunden das Service "Rechnungsmanagement" an, mit dem sämtliche für eine Weiterverrechnung erforderlichen Daten in elektronisch weiterverarbeitbarer Form zur Verfügung gestellt werden. Auch ein internationaler Vergleich belegt, dass die Kosten eben nicht erheblich sind sondern von dem von der Regulierungsbehörde festzulegenden WLR-Konzept abhängt, ob und welche Kosten tatsächlich anfallen.⁹

2.4. VoB kein gleichwertiger Ersatz für WLR

Der Bescheidentwurf geht davon aus, dass das VoB-Vorleistungsprodukt, wenn es von A1 Telekom Austria ungebündelt von Breitbanddiensten angeboten wird, einen Ersatz für WLR darstellen und so den Wettbewerb auf den Zugangsmärkten beleben könne. Eine Prüfung der technischen und wirtschaftlichen Eigenschaften der Vorleistungsprodukte VoB einerseits und WLR andererseits führt aber zum Ergebnis, dass ein Vorleistungsprodukt VoB kein gleichwertiger Ersatz für WLR ist.

Die notwendige Installation eines Modems stellt ein großes Wechselhindernis dar, da viele Endnutzer dadurch von einem Anbieter-Wechsel abgeschreckt werden. Während der Kunde bei Telekom Austria einen ganz einfachen Telefonanschluss nutzen kann, müsste der Kunde bei einem Wechsel zu VoB zunächst ein Modem erhalten und dieses installieren oder installieren lassen. Erst nach einer solchen Installation könnte der Kunde beim ANB den Telefondienst über VoB erhalten. Im Gegensatz zu WLR ist einem solchen VoB-Kunden nicht vermittelbar, dass ein Anbieterwechsel problemlos, einfach und schnell möglich wäre. Alleine schon der Umstand, dass mit einem Modem ein neues, zusätzliches Gerät – mit eigenem Strom- und Platzbedarf – betrieben werden muss, und dass das Endgerät an das Modem anstatt an die Teilnehmeranschlussdose angeschlossen werden muss, ist gerade für die hier relevante Kundengruppe ungewohnt und stößt deshalb auf Ablehnung.

⁷ Entwurf M 1/09, B.5.2.1.; Entwurf M 2/09, B.5.2.1.

⁸ siehe Punkt 30 „AGB Sprachtelefondienst–Fernsprechanchluss“; <http://business.telekom.at/agbs/agb-telefon.pdf>

⁹ Vgl. Wholesale line rental – Prices, Cullen International July 2010;

Ebenso können über das VoB-Produkt keine sicherheitsrelevanten Anwendungen wie Alarmanlagenanbindungen oder ein Notrufarmband realisiert werden. Es ist daher davon auszugehen, dass die Wechselrate bei VoB bedeutend niedriger ist als jene bei WLR.

Die Verpflichtung zur Gewährung eines VoB Zugangsproduktes alleine reicht nicht aus um chancengleichen Wettbewerb auf den Endkundenmärkten des Zugangs zum Festnetz zu gewährleisten und A1TA sollte daher auch zur Legung eines markttauglichen WLR Standardangebotes verpflichtet werden, um den Wettbewerb auf diesen Märkten nachhaltig zu beleben.

3. Schlussfolgerung

Ein marktfähiges und nachfragegerechtes WLR Standardangebot des Incumbent ist angesichts der steigenden Marktanteile der Telekom Austria nötiger denn je, um den Wettbewerb am Zugangsmarkt zu stärken.

Mittels des derzeitigen Vorleistungsprodukts Entbündelung können ANB allerdings nur 60 bis 65% der Haushalte erreichen. Ein weiterer Ausbau der Entbündelungsinfrastruktur zur Erschließung von ländlichen Gebieten ist aufgrund der fehlenden Skalenerträge für ANB derzeit wirtschaftlich nicht möglich. Daher ist der restliche Anteil der Bevölkerung seit Jahren dem Wettbewerb im Festnetz-Anschlussbereich entzogen. Durch ein WLR-Angebot, das kompetitive Angebote von ANBs am Markt zulässt, könnte dieser Wettbewerbsmangel kurzfristig behoben werden und die gesamte österreichische Bevölkerung unter mehreren Anbietern wählen.

Die Europäische Kommission hat bereits öfters angemerkt, dass sie WLR als ersten Schritt auf der „ladder of investment“ in Richtung Vollentbündelung sieht.¹⁰

So hat sie sich in der Sache HU/2010/1095¹¹ dahingehend geäußert, dass WLR kurzfristig den Aufbau von Infrastruktur Wettbewerb unterstützen würde, da es ANB einen leichteren Einstieg in die „ladder of investment“ ermögliche. ANB hätten die Möglichkeit, aufbauend auf bestehenden, von Konsumenten auch nachgefragten Produkten, Erlöse zu erwirtschaften, die für weitere Investitionen in die Infrastruktur der neuen Generation genutzt werden können. Diese neuen und zusätzlichen Erlöse ermöglichen es auch ANB den Auf- und Ausbau von NGN/NGA-Netzen zu unterstützen. Wenn ein neuer Kundenstock aufgebaut werden kann und Investitionen in den eigenen Netzausbau erfolgen, kann sich eine Entwicklung im Sinne der Investitionsleiter ergeben.

Auch in der Sache EE/2010/1051¹² hat die Kommission angemerkt, dass sie WLR Verpflichtungen als ein adäquates „Remedy“ ansieht, um am Anschlussmarkt Wettbewerb zu garantieren. Die Europäische Kommission betont, dass WLR unerlässlich ist, um alternativen Anbietern Anreize zu geben, in die „ladder of investment“ einzusteigen.

Ein VoB-Vorleistungsprodukt alleine ist nicht geeignet den Wettbewerbsmangel auf den Anschlussmärkten zu beheben, insbesondere da es von den Verbrauchern derzeit nicht als gleichwertiger Ersatz für den bestehenden Telefonanschluss akzeptiert wird, weshalb der Auflage zur Bereitstellung eines marktfähigen WLR jedenfalls der Vorzug zu geben ist.

¹⁰ zuletzt Sache HU/2010/1095, 27 Juli 2010

¹¹ http://circa.europa.eu/Public/irc/infso/ecctf/library?l=/commissionsdecisions/hu-2010-1095_acte/ EN_1.0_&a=d, S. 5

¹² http://circa.europa.eu/Public/irc/infso/ecctf/library?l=/commissionsdecisions/letter_ee-2010-1051/ EN_1.0_&a=d

Der VAT regt auf Grund der zuvor genannten Argumente an, die A1TA, neben der bereits auferlegten Verpflichtung zur Legung eines VoB Standardangebotes, auch zur Legung eines markttauglichen WLR-Standardangebotes zu verpflichten.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Rückfragen oder eine ergänzende Erläuterung wie immer jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

VAT – VERBAND ALTERNATIVER TELEKOM-NETZBETREIBER

Mag. Florian Schnurer, LL.M.