

An die
Telekom Control Kommission und
Rundfunk und Telekom und
Regulierungs-GmbH
z.H. Herrn Dr. Eckhard Hermann
z.H. Herrn Dr. Georg Serentschy
Mariahilfer Strasse 77-79
1060 Wien

Wien, am 13.12.2005

Bemerkungen zu den Auflagen für die TA zum Markt für breitbandigen Zugang auf Vorleistungsebene (M1/05-28)

Einleitung:

Silver Server nimmt wie folgt zu dieser Konsultation Stellung. Wie man an unten angeführten Stellungnahmen zu den Spruchpunkten im Einzelnen sehen kann, findet der Spruch an sich Zustimmung. Es fehlen jedoch Festlegungen im Einzelnen, welche einen Margin Squeeze der TA an Entbündelungsbetreibern und Wholesale-Nutzern (ISPs) verhindern soll. Wenn die Regulierungsbehörde nicht nachhaltige Maßnahmen ergreift, wird das komplementär gedachte Wholesale-Angebot nicht eine untere Sprosse in der ladder of investment, sondern Entbündelungsbetreibern wird durch eine starre Regulierung der entbündelten TASL und von Mietleitungsabschnitten zur Anbindung der Kollokationsräume an das Backhaulnetz, das Incentive genommen, Sprossen empor, in Richtung Investment in Infrastruktur, zu gelangen. Auf lange Sicht könnte dies bedeuten, dass es keine entbündelten TASL mehr gibt und der Breitbandzugang vom Duopol der beiden Exmonopolisten (TA, CATV-Betreibern) beherrscht wird.

Diese Entwicklung kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, da das TKG 2003 sowie diverse Rahmenrichtlinien der EU eine Förderung von effizienten Infrastrukturinvestitionen bestimmen.

Der derzeitige Bescheidentwurf M1/05 geht nicht ausreichend auf diese gesetzlichen Vorgaben ein bzw. sieht keine praktisch durchführbaren Lösungen für mögliche Marginsqueeze-Probleme vor. **Es müssen TA durch den Bescheid M1/05 explizite und wirksame Auflagen gegen das Incentive der TA Margin-Squeeze anzuwenden, erteilt werden.** Ansonsten werden Investitionen in Entbündelung und somit in eigene Infrastruktur dramatisch zurückgehen bzw. ausbleiben.



Diese Sorge wird erläutert werden

Zum Spruch:

Punkt:

- 1 no comment
- 2 no comment
- 2.1 OK
- 2.1.1. OK
- 2.1.2. OK
- 2.1.3. OK
- 2.1.4. OK

2.2.

Die Trennung in ADSL und SDSL für Privatkunden/Geschäftskunden ist OK. Die Einschränkung nur auf ADSL und SDSL ist unverständlich. Es gehören auch andere Technologien dazu, wie z.B. VDSL. Im Zusammenhang mit der Entscheidung der deutschen Regulierungsbehörde ist das Nichtaufführen gefährlich. Es muss eine technologieunabhängige Gruppe für jetzt noch nicht am Markt befindlichen BB-Zugangs-Technologien geschaffen werden. Dies sind alle Technologien außer ADSL, SDSL. Auch FTTH (Fibre-to-the-home) sowie FTTO (Fibre-to-the-office) und FTTC (Fiber to the curb) müssen berücksichtigt werden.

Folgende Auflagen müssen hier explizit erteilt werden um Probleme im Vorfeld zu vermeiden:

Die TA muss bei der Preisbildung der Wholesaleprodukte den Einfluss aller regulierten Vorprodukte betreffend Entbündelung und Mietleitungen im terminierenden Segment hinreichend berücksichtigen, um Margin Squeeze gegenüber Entbündelungsbetreibern vermeiden.

Die TA darf die Preise der Wholesaleprodukte nicht innerhalb des national definierten Marktes (Österreich) variieren.

Probleme bei lokalen Angeboten oder Aktionen:

Wenn ein ISP lokal begrenzt arbeitet (z.B. Entbündelung nur in Wien oder in anderen Gebieten lokal begrenzt, bis zu Hochhäusern) kann die TA diesen ISP in eine Marginsqueeze Situation treiben, ohne dass es zu einem gemäß den aufgestellten Regeln (4 Produktgruppen) rechnerisch nachweisbaren Marginsqueeze kommt. Damit kann Predatory Pricing gezielt ohne Konsequenzen für die TA gegenüber lokal operierenden ISPs eingesetzt werden. Dieser Effekt kann noch dadurch verstärkt werden, dass die TA in Regionen, wo kein Wettbewerb herrscht, monopolistisch hohe Preise festsetzen (Monopolrenten) kann.

Dadurch wird also nicht nur bereits vorhandener Wettbewerb unterdrückt sondern es führt dazu, dass in Regionen ohne Wettbewerb vor allem die Endkunden - entgegen dem digital divide - spürbar hohe Entgelte zahlen

müssen und kein anderer alternativer Anbieter in der Lage ist diese Preise herunterzubringen, da TA im M1/05 nicht dazu verpflichtet wird, entsprechende lokale und aktionenäquivalente Vorleistungsprodukte bereit zu stellen.

Ein lokal begrenztes Angebot oder ein Aktionsangebot müsste sich, wenn es nicht untersagt werden kann, auf lokal im Angebotszeitraum gesenkte TASL-Mieten oder Mietleitungstarife auswirken. Nur so kann sich ein Entbündler gegen predatory pricing Attacken effizient zur Wehr setzen, bzw. wird der TA das Incentive genommen, ihre beträchtliche Marktmacht zu missbrauchen.

Ein weiterer Aspekt von lokalen TA-Angeboten besteht darin, dass die TKK u.U. diese Gebiete bei einer zukünftigen Markterhebung berücksichtigt und den BB-Zugangsmarkt geografisch segmentiert. Da die TA lokale Angebote nach eigenem Gutdünken, zu ihrem eigenen Vorteil, steuern kann, hätte sie als SMP-Betreiber indirekt auch Einfluss auf eine zukünftige Markt-Segmentierung – eine Denkmöglichkeit in der Liberalisierung.

Zeitlich begrenzte Angebote der TA dürfen nicht die Herstellung von Wholesaleprodukten betreffen.

Dies ist am jüngsten Promotion Angebot Wien am besten zu erklären. Ein Angebot in der Herstellung hat eine dauerhafte Auswirkung auf die Kundengewinnung. Bei BB-Zugängen ist die Churnrate nicht sehr hoch. Es ist von einer Mindestkunden-vertragsdauer von einem Jahr auszugehen. Eine regionale Auswirkung eines Angebotes kann zum Predatory Pricing gegen jene Betreiber verwendet werden, die von dem Zugang der TA und von Mietleitungen der TA abhängig sind. Hier liegt eindeutig ein Missbrauch der SMP vor.

Durch die Herstellung ist der Kunde für mindestens 1 Jahr gebunden. Dies ist eine nachhaltige Änderung des Preisgefüges. Wenn schon Aktionen, dann solche, die nach der Aktionszeit reversibel sind.

Angebote und Aktionen der TA müssen ebenfalls bei der Margin-Squeeze Berechnung berücksichtigt werden.

Hier fehlen im Spruch eindeutige Vorgaben, was an Aktionsangeboten der TA zulässig ist und wie diese am Vorleistungsmarkt und vor allem auch am Entbündelungsmarkt an die alternativen Betreiber weiterzugeben sind.

Über die meiste Zeit des Jahres hinweg hat TA Aktionen bei denen sie die Herstellungsentgelte von Breitband-Leitungen bei Jahresbindung gratis anbietet. Diese Aktionen gelten meistens für Retail- und Wholesale-Kunden, nicht jedoch für Entbündelungsbetreiber. Durch das „Herschenken“ der Einrichtungsentgelte an Wholesale- und Retail-Kunden, welche ein Entbündelungsbetreiber aber bezahlen muss verschärft sich der Marginsqueeze. Derartige Aktionen müssen deshalb auch in die Berechnung des Retail-Minus Preises und in die Margin-Squeeze-Berechnung einbezogen werden. (siehe Rechenbeispiele weiter unten)

Es darf kein Retailprodukt ohne das entsprechende Wholesaleprodukt geben. Es darf (neu) auch kein Wholesaleprodukt ohne das entsprechende Retailprodukt geben.

Hier besteht die Möglichkeit für die TA Predatory Pricing mit ISPs als Erfüllungsgehilfen zu machen. Dies ist im Speziellen bei lokal wirksamen Wholesaleangeboten zu befürchten. ISP haben selbst keine Retail Minus Auflagen zu erfüllen und können Entbündler vor eine paradoxe Marginsqueeze-Situation durch ISPs stellen, die allerdings von der TA indirekt verursacht wird.

2.3. OK

2.4.

In das Standardangebot müssen auch MPLS-Dienste aufgenommen werden, damit ANBs nichtdiskriminierend ähnliche Dienste wie z.B. das "LIC+"-Produkt der TA anbieten können.

TA bietet Endkunden MPLS via ADSL bzw. SDSL an. Es handelt sich dabei um virtuelle Verbindungen zwischen mehreren Standorten. Technisch ist es kein Problem diesen Dienst auch alternativen Netzbetreibern anzubieten. Dennoch verweigerte TA es bisher immer.

Es gibt auch trotz Nachfrage kein passendes Wholesale-Angebot für diesen Dienst. Gemäß der in Punkt 2.3 auferlegten Nichtdiskriminierung ist TA deshalb auch zu verpflichten diesen Dienst in das Standard-Wholesale-Angebot mit aufzunehmen.

2.5. OK

2.6. OK

Zur Begründung von M1/05-28 und zum allgemeinen Problem des Margin-Squeezes

Das Problem, wie Entbündelungsbetreiber aus dem Margin-Squeeze konkret entkommen können, ist noch unklar. Die Behörde erkennt wohl das Problem in ihrer Begründung, lässt aber Lösungsansätze vollkommen im Dunkel.

Es gibt folgende Problemkreise, die in irgend einer Form durch die Regulierungs-behörde anzusprechen sind:

Problemkreis 1:

Wie wird ein Margin-Squeeze festgestellt (Rechenregeln)?

Wie wird innerhalb einer Produktgruppe ein Margin-Squeeze gerechnet?

Wie werden angemessene Margen berücksichtigt?

Wie werden Skalierungsvorteile der TA berücksichtigt?

(siehe ERG: Appropriate Remedies in the NRF p121ff)

Wie wird ein neuer Content (z.B. IP-TV) berücksichtigt?

Wie tief ist die unterste zulässige Grenze jedes einzelnen Produktes?

Wie wirken sich Retail (und Wholesale)-Aktionen auf die Berechnung des Margin-Squeezes aus? (das Problem ist nicht die Berechnung, da die Aktionen natürlich einbezogen werden, sondern die ex ante Aktion, die nicht (oder nur ex post, z.B. nach einem Jahr) bekämpft werden kann. Hier ist die

unterste Genze wichtig.

(Ein sehr großes Problem sind Aktionen der TA bei der z.B. EUR 167,- Herstellungsentgelt gutgeschrieben werden.)

Kann, bei der Auflage an die TA erst mit 2006 (M1/05-54 Punkt 2.5) ein nachvollziehbares Kostenrechnungsmodell eingeführt zu haben, eine Marginsqueeze-Berechnung erst frühestens Jänner 2007 durchgeführt werden?

Die vorliegenden Angebote der TA geben Anlass bereits heute einen Marginsqueeze zu vermuten. Mangels Rechtsgültigkeit ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich ein Verfahren durchzuführen.

Problemkreis 3:

Welche Rechtsmittel stehen dem Entbündelungsbetreiber zur Verfügung?

Wie schnell wirken diese Rechtsmittel, wenn z.B. eine neue TASL-Miete implizit wirksam werden müsste?

Wenn man diesen Problemkreis nicht genauer ausführt, wird eine Verfahrensflut über die TKK hereinbrechen. Bei dem einzelnen Produkt muss der Retailpreis die Kostenblöcke der TA abbilden. TA darf ihren Gewinn im Produkt auf Null setzen. Es ist aber nicht zulässig, dass die TA Dienste wie z.B. IP-TV herschenken darf, weil sie einen indirekt regulierten Markt aus einem nicht regulierten Markt quersubventioniert. Bei einem Verfahren nach TKG §91 hat man als ANB keine Parteienstellung, es ist ein Verfahren zwischen TA und TKK. Bei einem Verfahren nach TKG §50 hat man 6 Wochen Verhandlung, 6 Wochen RVSt-Verfahren und dann das TKK Verfahren. Diese Zeitdauern sind wettbewerbstechnisch inakzeptabel. Verfahren vor der Wettbewerbsbehörde bringen das Problem mit sich, dass in der Regel keine Marginsqueeze-Erfahrungen und einschlägige Zahlen der TA vorliegen.

Problemkreis 4:

Die Preisbildung der TA für Retail und Wholesale basiert laut Bescheidentwurf für neue TA-Produkte auf zukünftigen Schätzwerten. (Kundenanzahl pro Produkt, etc.)

Wie werden diese TA Schätzwerte regelmäßig kontrolliert?

Was passiert ex post, wenn die Schätzwerte falsch sind?

In welchen zeitlichen Abständen werden diese Schätzwerte kontrolliert?

Muss man als ANB 1 Jahr warten, um die Schätzwerte zu falsifizieren?

Es muss von der Regulierungsbehörde festgelegt werden, welche Zeiten bei der Berechnung von WS und RT-Preisen in den Produktgruppen zu berücksichtigen sind. Diese Zeiten können die Vergangenheit und die Zukunft umfassen.

Zusammenfassung

Die österreichische Politik wünscht sich eine flächendeckende preisgünstige Erschließung aller Österreicher mit einem Breitbandzugang (Top-5-Forderung im IKT). Dies nimmt keine Rücksicht darauf, ob es sich für einen ANB rechnet, zu entbündeln. Es wird auch nicht ausreichend auf die Vorgaben



durch TKG §1 bzw. Art.8 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG geachtet.
(Unterstützung von Investitionen in effiziente Telekom-Infrastruktur, „ladder of investment“).

Die Regulierungsbehörde ist hier aufgefordert einen nachhaltig fairen Wettbewerb zu ermöglichen und ein Predatory Pricing der TA ebenfalls nachhaltig und bei Auftreten schnell zu unterbinden.

Mit freundlichen Grüßen,

Oskar Obereder
Silver Server GmbH