

An die
RTR GmbH
Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien



Per Mail: konsultationen@rtr.at

12.12.2008

TKMV 2008 – Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Konsultation

Sehr geehrter Herr Dr. Serentschy, sehr geehrte Damen und Herren,

die UPC Austria GmbH (im Folgenden „UPC“) nimmt mit diesem Schreiben im Namen sämtlicher UPC Gesellschaften in Österreich binnen offener Frist die Gelegenheit wahr, im Rahmen der aktuell durchgeführten öffentlichen Konsultation zum Entwurf der Verordnung der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, mit der die der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten nationalen Märkte für den Telekommunikationssektor festgelegt werden (Telekommunikationsmärkteverordnung 2008 – TKMV 2008) Stellung zu nehmen.

1. Allgemeines zum Zeitablauf

Einleitend sei hervorgehoben, dass UPC die Veröffentlichung der entsprechenden Materialien und Begleittexte, aus denen sich die vorgenommenen Untersuchungen und Überlegungen der RTR bei der Festlegung der Märkte ergeben, begrüßt. Gleichzeitig muss allerdings kritisierend vorgebracht werden, dass die für die Erstellung einer Stellungnahme zur Verfügung gestellte Frist mehr als nur knapp bemessen war. Erschwerend kam im Rahmen der gegenständlichen Konsultation dazu, dass die Begleittexte zur Märkteverordnung zum ersten Mal zur Verfügung gestellt wurden.

Die in den Dokumenten angestellten Überlegungen und Untersuchungen sind das Ergebnis einer mehrmonatigen Erhebung und Untersuchung durch die RTR. Diese Erhebung hat die RTR bereits zum wiederholten Male durchgeführt hat, und es kann wohl mit Recht behauptet werden, dass die involvierten Personen – auch wegen ihrer internationalen Involvierung in die Aspekte der Marktdefinition, -überprüfung, und -regulierung – Experten auf diesem Gebiet sind. Dennoch waren auch die Experten nach dem Ende der Datenerhebung fast noch ein halbes Jahr damit beschäftigt, die entsprechenden Auswertungen vorzunehmen, Schlussfolgerungen zu ziehen und das Ergebnis in die nun vorliegende Konsultation zu gießen. Auch wenn die Betreiber schon jahrelang mit den entsprechenden Datenabfragen konfrontiert sind, ist die detaillierte Beleuchtung der Ergebnisse absolutes „Neuland“. Entsprechend langwierig und schwierig ist es, sich in die neue komplexe Materie einzuarbeiten.

Trotz dieser Komplexität hat die RTR interessierten Parteien lediglich 17 Arbeitstage Zeit gegeben, um eine Stellungnahme im Rahmen der gegenständlichen Konsultation einzubringen. Dass diese Zeitspanne nicht ausreicht, um die entsprechenden Angaben und zugrunde liegenden europarechtlichen Komponenten bis ins Detail zu prüfen und sich schon jetzt sämtliche Konsequenzen aus den gemachten Vorschlägen herzuleiten, steht wohl außer Frage. Um dieser Problematik Rechnung zu tragen, hat UPC am 3.12.2008 einen Antrag gestellt, die Frist bis zum 15. Jänner 2009 zu erstrecken. Auch wenn dieses Datum weit entfernt klingt, handelt es sich dennoch nur um eine gewünschte Erstreckung der Frist um weitere 18 Arbeitstage – also knapp mehr als 3 Wochen – wobei in diese Zeit auch Weihnachten fällt. Trotzdem hat die RTR am 11.12. – also erst acht Tage nach dem Eingang des Fristerstellungsantrags und einen Tag vor Ende der Frist – mitgeteilt, dass der Antrag abgelehnt und die Frist nicht erstreckt wird.

Insofern weist UPC darauf hin, dass die gegenständliche Stellungnahme nicht abschließend sein kann und durch die Nichterwähnung einzelner Punkte nicht von einer Zustimmung seitens UPC zu den Ausführungen ausgegangen werden kann. Gleichzeitig möchte UPC nicht unerwähnt lassen, dass die Zurverfügungstellung der zugrunde liegenden Untersuchungsergebnisse und Überlegungen zu einer transparenten Entscheidungsfindung beitragen kann und außerordentlich begrüßt wird.

2. Zu den Märkten im Einzelnen

2.1. Der Markt für Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten

UPC begrüßt, dass die RTR die Märkte für die Zugangsleistung zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten – genauso wie die anderen Märkte der TKMV 2008 – näher untersucht hat und hält das Ergebnis, dass diese Märkte einer Vorabregulierung zu unterwerfen sind, für richtig.

Skeptisch steht UPC im Rahmen des Zugangsmarktes allerdings der Teilung in zwei Märkte für Privatkunden und Nichtprivatkunden gegenüber. Dies insbesondere deshalb, weil UPC die Meinung nicht teilt, dass die Fest-Mobil-Substitution bei Privatkunden eine ausreichend disziplinierende Wirkung hätte, die eine Unterteilung rechtfertigen würde.

UPC steht auf dem Standpunkt, dass der Markt für Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten einen einheitlichen Markt für Privat- und Nichtprivatkunden darstellt und insofern nur ein einheitlicher Markt zu definieren ist, wie dies auch die Europäische Kommission (EK) in ihrer Märkteempfehlung vorsieht.

2.2. Physischer Zugang

2.2.1 Gemäß den EB erfasst der Markt den vollständigen entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TASL) und umfasst metallene Leitungen vom Hauptverteiler (HVt) bis zum Netzabschlusspunkt beim Endkunden, wobei eine für den Markt relevante Entbündelungsleistung auch dann vorliegt, wenn lediglich Teilabschnitte der Teilnehmeranschlussleitung entbündelt werden.

Zusammenfassend halten die EB fest, dass der Markt *„sohin (nur) metallene Teilnehmeranschlussleitungen unabhängig von deren Nutzungsart [umfasst], sofern sie entweder entbündelt worden sind, als selbst erbrachte Vorleistung genutzt werden beziehungsweise werden können, oder dem gemeinsamen Zugang (shared access) dienen“*.

Hierzu ist anzumerken, dass es im Rahmen der Entbündelung immer wieder zu Problemen kommt, weil Teilnehmer, die zwar einen Netzabschlusspunkt (Dose) der TA in ihrer Wohnung haben, aber keinen aktiven Dienst von der TA beziehen, kein entbündeltes Produkt beziehen können. Hintergrund dafür ist der – durch den vorliegenden Entwurf prolongierte – Umstand, dass eine „reine Zuleitung“ nicht als Teilnehmeranschlussleitung qualifiziert wird. Dies ist unsachlich und stellt nach Meinung von UPC eine Diskriminierung dar.

Durch Aufnahme von nicht aktiv genutzten Kundenzuleitungen in den Markt für physischen Zugang könnte die RTR dieses langjährige Problem sachgerecht lösen. Tatsächlich ist nämlich nicht einzusehen, warum die Beschaltung mit einem Dienst bei faktisch bestehender Infrastruktur einen Unterschied in der Märktezuordnung machen soll.

Insofern regt UPC an, die EB zur TKMV 2008 im Bereich des physischen Zugangs zu Netzinfrastruktur dahingehend zu ändern, dass auch nicht mit Diensten beschaltete Kupferdoppeladern Teil des relevanten Marktes sind. In diese Richtung können die EBs auch jetzt schon verstanden werden, wenn sie von Leitungen sprechen, die die Möglichkeit bieten, als selbst erbrachte Vorleistung zu dienen. Trotzdem sollte der Punkt, dass alle Zuleitungen in den Markt für physischen Zugang fallen, klar gestellt werden.

Noch einen Schritt weiter geht die Forderung, dass auch solche Leitungen in den Markt fallen sollen, die – obwohl sie noch nicht verlegt sind – geeignet wären, entsprechende Kunden zu erreichen. Da die TA entsprechend der Universaldienstverpflichtung angehalten ist, auf Kundenwunsch entsprechende Leitungen auch neu herzustellen, sollten auch neu zu verlegenden Leitungen Teil des Marktes 3 sein.

2.2.2 Bezüglich der Einordnung von FTTH kommt die RTR zu dem Schluss, dass FTTH nicht Teil des Marktes sein soll, weil keine Substitutionsverhältnisse bestehen und keine ausreichend restringierende Wirkung vom Endkundenangebot ausgehen würde.

Nach Meinung von UPC sollten die anderen Ausbaustufen von Glasfaser jedoch noch näher untersucht werden, da davon auszugehen ist, dass Fiber to the Cabinet (FTTC), bei dem die Glasfaserstrecke als Substitut für einen Teil der Teilnehmeranschlussleitung verwendet wird, sehr wohl Teil des Marktes sein soll. Widrigenfalls könnte die TA durch den forcierten Ausbau von vorgelagerten Einheiten die Entbündelung verhindern.

Diese Anschauung ist auch im Hinblick darauf, dass die Teilentbündelung in den Markt fällt nur konsequent, weil auch die Teilstrecke vom Hauptverteiler zu einem Kabelverzweiger „Teilentbündelung“ darstellt. Im Lichte der Technologieneutralität darf es keinen Unterschied machen, ob eine Teilstrecke der Entbündelung mittels Glas oder mittels Kupferdoppelader realisiert wird.

Als Konsequenz aus dem Vorgesagten fordert UPC, dass die EB dahingehend abgeändert werden, dass nicht nur metallene Leitungen in den Markt fallen, die zur Anbindung von Endkunden oder als Eigenleistung für ein der Entbündelung äquivalentes Produkt verwendet werden, sondern auch die entsprechenden Teilstücke, die mittels Glasfaser realisiert sind.

2.3. Markt für terminierende Segmente

In Abweichung zur TKMVO 2003 hat die RTR in der nunmehrigen Konsultation den zuletzt noch einheitlichen Markt für terminierende Segmente in zwei „Untermärkte“ untergliedert und teilt den Markt nach den Bandbreiten der jeweiligen terminierenden Segmente auf.

Begründet wird diese Unterteilung damit, dass die Wettbewerbssituation – und insbesondere die Marktanteile der Telekom Austria TA AG (TA) – eine Gleichbehandlung nicht rechtfertigen würde.

Insbesondere der Marktanteil der TA spricht nach Meinung von UPC aber dafür, den Markt für terminierende Segmente nach wie vor einheitlich zu definieren. So erreicht die TA auch bei den terminierenden Segmenten mit hoher Bandbreite einen Marktanteil von mehr als einem Drittel (~ 35%) des gesamten Marktes, während die anderen Betreiber nur einen wesentlich geringeren Anteil erreichen, der bei weitem nicht an jenen der TA herankommt.

Darüber hinaus können die getroffenen Annahmen zu Marktzutrittsbarrieren und nachfrageseitiger Substitution nach Meinung von UPC nicht überzeugen. So führen die Gutachter etwa aus, dass die Marktzutrittsbarrieren bei höheren Bandbreiten wesentlich geringer sind als bei niedrigen, und begründen dies einerseits mit einer höheren Nachfrage nach Mietleitungen in Regionen mit generell höherer Nachfrage und den damit verbundenen Skalenvorteilen sowie andererseits mit den geringeren Fixkosten der Installation im Vergleich zu den monatlichen Einnahmen.

UPC bezweifelt insbesondere, dass die Wettbewerbsintensität eines Marktes tatsächlich Aufschluss darüber geben kann, ob neue Player in den Markt eintreten. Tatsächlich stellt sich der Markt so dar, dass lediglich solche Unternehmen in den Markt strömen, die ohnehin schon „in der Nähe des Marktes“ waren“. Allen voran sind hier Energieversorgungs- und Infrastrukturunternehmen zu nennen, die als Erweiterung ihres Geschäftsfelds nun auch diesen Teil des Kommunikationsmarktes bearbeiten. Insofern trägt die vermeintliche Wettbewerbsintensität. Nach Meinung von UPC sind die Markteintrittsbarrieren – im Sinne von Hindernissen, die einen echten Neueintritt verhindern – nach wie vor in beiden von der RTR vorgeschlagenen Teilbereichen so hoch, dass eine Aufteilung des Marktes nicht gerechtfertigt ist und die Gefahr vergrößert, dass es zu negativen wettbewerblichen Effekten kommt.

Darüber hinaus steht UPC auf dem Standpunkt, dass eine geografische Trennung dazu führt, dass das Bundesgebiet in viele kleine Märkte zersplittert wird, deren Grenzen willkürlich gezogen und dazu geeignet sind, Barrieren innerhalb des Bundesgebiets aufzubauen. Genauso wie der Handel auf europäischer Ebene nicht durch Grenzen beschränkt werden darf, gilt dies auch innerhalb des Bundesgebiets.

UPC steht somit konkret für diesen Markt – aber auch generell – auf dem Standpunkt, dass eine geografische Differenzierung unzulässig ist und als geografisch relevantes Gebiet das Bundesgebiet festzulegen ist. Dies gilt insbesondere auch für den Markt für terminierende Segmente.

Darüber hinaus bezweifelt UPC die Sinnhaftigkeit der vorgenommenen kapazitiven Trennung in terminierende Segmente mit niedriger und hoher Bandbreite. Insbesondere durch die – richtige und zu begrüßende – Aufnahme von Mietleitungen mit Ethernet-Schnittstelle ist die Einordnung in Bandbreiten ≤ 2 MBit/s und ≥ 2 MBit/s ≤ 155 MBit/s nicht mehr zeitgemäß.

Schließlich regt UPC an, dass die RTR ein Signal bezüglich der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit von Synergieeffekten bereits getätigter Investitionen setzt. UPC stößt in der Praxis immer wieder auf das Problem, dass Kollokationen nicht als Mietleitungsendpunkt verwendet werden dürfen, weil Mietleitungen keine Teilnehmeranschlussleitungen seien und somit keine Verpflichtung bestehe, das entsprechende Kabel in die Kollokation einzuleiten. Diese Verweigerung führt dazu, dass Mietleitungen teilweise nicht realisiert werden können, weil die Realisierung unwirtschaftlich wäre.

2.4. Markt für Endkundenmietleitungen

Die oben gemachten Ausführungen zu den relevanten Bandbreiten bei terminierenden Segmenten treffen insofern auch auf Endkundenmietleitungen zu, als die Erhebung ausschließlich Mietleitungen mit „traditionellen nutzerseitigen Schnittstellen“ beinhaltet und somit einen wesentlichen Teil – nämlich jene Endkundenmietleitungen mit Ethernet-Schnittstellen – unberücksichtigt lässt. UPC regt auch hier an, die Untersuchung dahingehend zu vertiefen, ob sich durch die Aufnahme von Mietleitungen mit Ethernet-Schnittstellen und somit einer Erweiterung des Marktes im Rahmen der sachlichen Marktabgrenzung nicht auch ein Änderungsbedarf bei der in den Markt fallenden Bandbreitengrenze ergibt.

3. Allgemeines zum Entwurf der neuen Märkteverordnung und den erläuternden Bemerkungen

3.1 Zunächst fällt auf, dass die RTR im Gegensatz zur Märkteempfehlung der EU, die von sieben Märkten ausgeht, die einer Vorabregulierung zu unterwerfen sind, im Entwurf der TKMV 2008 von 9 relevanten Märkten ausgeht – und drei weitere, die durch die partielle Nichtaufhebung der „alten“ TKMVO 2003 erhalten bleiben.

Zunächst bedauert UPC, dass die drei näher angeführten Märkte – zumindest aber die Märkte für Inlands- und Auslandsgespräche für Nichtprivatkunden – nicht gleich im Rahmen der gegenständlichen Konsultation mitbehandelt wurden, da die „Verteilung“ der Märkte die Nachvollziehbarkeit und Lesbarkeit der Verordnungen erschwert.

UPC regt an, zumindest eine – wenn auch nicht verbindliche – konsolidierte Fassung der endgültigen Verordnung zu erstellen, um den Rechtsunterworfenen die Erschließung des rechtlichen Rahmens zu erleichtern.

3.2 Im Rahmen der Erläuternden Bemerkungen (EB) wurden im Vergleich zu den derzeit bestehenden EBs der TKMVO 2003 Änderungen gemacht, die UPC teilweise nicht nachvollziehen kann.

- Obwohl es keinen Markt für Trunk Segmente mehr gibt, gibt es einen Punkt 3 "Trunk-Segmente von Mietleitungen". Grund dafür dürfte sein, dass im Markt für terminierende Segmente auf den Begriff Trunk Segment Bezug genommen wird und insofern die Terminologie näher erläutert wird. Bisher wurde beim Markt für Trunk Segmente jedoch näher ausgeführt, dass er keine unbeschalteten Kupferdoppeladern und keine unbeschalteten Glasfaserleitungen umfasst. Dieser Satz findet sich nicht mehr in der TKMV 2008.

UPC begrüßt die Initiative, dass auch unbeschaltete CuDas und Glasfasern Teil des Marktes für Mietleitungen sind und regt daher an, diese Klarstellung explizit in den Text der Erläuternden Bemerkungen aufzunehmen.

- Im Rahmen der Definition von VoI und VoB wurde folgender Schlusssatz aus der Definition von Voice over Internet gestrichen: "Gegenwärtig ist kein VoI-Produkt als Substitut zum klassischen Telefoniedienst anzusehen. Diese Leistungen sind daher nicht als Bestandteil der relevanten Märkte anzusehen".

Da VoI auch durch die vorgenommenen Änderungen der TKMV nicht Bestandteil des Marktes der Festnetz-Vorleistungen ist, ist nicht nachvollziehbar, warum diese Aussage gestrichen wurde.

- Bei den EB zu Markt 4 – Verbindungsaufbau fehlen im Vergleich zur geltenden TKMVO die Sätze „Eigenleistungen sind Bestandteil des Marktes“ und „inkludiert [...] inklusive Einwahlverbindungen zu Internet“.

Daraus könnte man grundsätzlich ableiten bzw. davon ausgehen, dass sich der Inhalt des Marktes verändert hat. Da der Begleittext jedoch eindeutig und ausdrücklich klarstellt, dass Eigenleistungen weiterhin unverändert in den Markt einzubeziehen sind und auch Einwahlverbindungen zum Internet einzubeziehen sind, soll der Markt offenbar inhaltlich nicht geändert werden. UPC regt an, diesen Punkt klar zu stellen.

Darüber hinaus ist zu bemerken, dass die Aussagen, ob Eigenleistung in einen bestimmten Markt einzubeziehen ist oder nicht, generell nicht einheitlich und konsistent sind. UPC regt auch diesbezüglich an, die EB zu den einzelnen Märkten zu überarbeiten.

UPC ersucht um weitestgehende Berücksichtigung dieser Stellungnahme und steht für Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

UPC Austria GmbH