



UPC Austria GmbH · Wolfganggasse 58-60, 1120 Wien

An die
Telekom Control Kommission

Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien

28. Mai 2010

Entwurf einer Vollziehungshandlung im Verfahren M 3/09 – Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Dr. Solé, sehr geehrte Herren,

die UPC Austria GmbH (im Folgenden „UPC“) nimmt mit diesem Schreiben binnen offener Frist die Gelegenheit wahr, im Rahmen des gegenständlichen Marktbeherrschungsverfahrens am Markt für physischen Zugang zu Netzinfrastrukturen (Vorleistungsmarkt) Stellung zum Bescheidentwurf zu nehmen.

1. Zum Ergebnis an sich

UPC begrüßt das Ergebnis und die grundsätzliche Stoßrichtung des Bescheidentwurfs, laut dem die TA eine marktbeherrschende Stellung auf dem relevanten Markt innehat und verschiedene Wettbewerbsprobleme bestehen, wenn der Markt keiner entsprechenden ex-ante Regulierung unterworfen wird. Dieses Ergebnis der TKK ist ohne Zweifel richtig und spiegelt die Marktsituation richtig wider.

Nach Meinung von UPC ist es zutreffend, dass zur Verhinderung bzw. Abstellung der festgestellten Wettbewerbsprobleme sämtliche vorgesehenen Remedies aufzuerlegen sind. Auch die geplanten Verpflichtungen, notwendige Zusatzleistungen zu regulierten Bedingungen anbieten zu müssen, um den Entwicklungen im Rahmen des Netzausbaus Rechnung zu tragen, sind angemessen und richtig.

Insbesondere ist positiv zu erwähnen, dass der Bescheidentwurf diese bevorstehende Weiterentwicklung des Anschlussnetzes durch die Errichtung von vorgelagerten Einheiten, der Erweiterung in Richtung NGN sowie die damit einhergehenden Veränderungen im Anschlussnetz

und bei den verwendeten Übertragungsverfahren entsprechend berücksichtigt und weit gefasste Abhilfemaßnahmen vorsieht.

So ist etwa die Verpflichtung zur Legung eines „echten“ virtuellen Entbündelungsangebots als sehr positiv hervorzuheben. Die Telekom-Control-Kommission hat – den bisherigen Ausführungen von UPC folgend – zutreffend erkannt, dass das derzeitige Angebot „Rahmenvertrag über virtuellen Entbündelung“ der Telekom Austria keinen vollwertigen Ersatz für die Entbündelung darstellen kann und nicht geeignet ist, umfassenden Dienstwettbewerb auf einer hohen Stufe der Investitionsleiter zu ermöglichen.

Wie UPC im Laufe des Verfahrens bereits detailliert dargestellt hat, ist bei der virtuellen Entbündelung sicher zu stellen, dass sie der derzeit bestehenden Vollentbündelung technisch und ökonomisch gleichgestellt ist, um kompetitive Endkundenangebote für Entbündelungspartner zu ermöglichen. Die von der TKK vorgesehenen Mindestanforderungen, an das Standardangebot zur virtuellen Entbündelung erscheinen geeignet, diese Forderungen umzusetzen und ein adäquates Ersatzprodukt für die Vollentbündelung zu bieten. So muss in technischer Hinsicht sichergestellt werden, dass sämtliche Dienste und Services, die Bestandskunden eines – von einer allfälligen Zwangsmigration betroffenen – alternativen Netzbetreiber derzeit beziehen, mittels virtueller Entbündelung abgebildet werden können. Neben dieser – und anderen von UPC bereits detailliert dargelegten – technischen Ausgestaltung erscheint insbesondere der preisliche Aspekt von größter Wichtigkeit. Erst wenn der Preis, zu dem virtuelle Entbündelung von der Telekom Austria angeboten wird, feststeht, kann beurteilt werden, ob das Angebot auch in wirtschaftlicher Hinsicht einen echten und nachhaltigen Ersatz für die Entbündelung darstellt. In diesem Zusammenhang ist – wie auch bei den anderen auferlegten Verpflichtungen – zu berücksichtigen, dass konkrete Aussagen zur Operationalisierung der Verpflichtungen erst möglich sind, wenn die entsprechenden Standardangebote der Telekom Austria tatsächlich vorliegen.

Auch, dass die TKK Maßnahmen für den Duct Access und Dark-Fibre Zugang vorsieht, ist sachlich geboten und positiv hervor zu streichen. Ohne diese Maßnahmen zur Backhaul-Anbindung wäre eine Teilentbündelung mit Kollokation an einem KVZ faktisch nicht möglich. Insofern stellen die Zugänge zu Ducts und Dark-Fibre eine unabdingbar notwendige Annexleistung dar, ohne die sich kein echter Infrastruktur-Wettbewerb einstellen kann. Auch dass der Bescheidentwurf vorsieht, dass diese Leistungen bzw. Teile davon nicht unbedingt abgenommen werden müssen, sondern entsprechend dem Entbündelungsgrundsatz nur bezogen werden müssen, wenn sie nicht selbst erbracht werden können, ist sachgerecht und daher geboten.

Wie nachhaltig die im Bescheidentwurf vorgesehene Verpflichtung zur Verhandlungen nach Treu und Glauben in der Praxis tatsächlich ist, wird nur die Zukunft zeigen können. Dass diese Verpflichtung aber explizit in den Bescheidentwurf aufgenommen wurde ist durchwegs positiv und kann zu einer weiteren Intensivierung des Wettbewerbs beitragen. Auch die vorgesehene Transparenzverpflichtung ist notwendig, um den eigenständigen FTTx-Ausbau durch alternative Betreiber und damit infrastrukturbasierten Wettbewerb zu ermöglichen.



2. Der Bescheidentwurf im Detail

Trotz der grundsätzlich positiven Stoßrichtung enthält der Bescheidentwurf auch einige negative bzw. problembehaftete Aspekte. Diese sowie andere aus Sicht von UPC wichtige Teilaspekte und Details sollen in weiterer Folge eingehender beleuchtet werden sollen. Um Wiederholungen zu vermeiden, verweist UPC auf ihre bisherigen Stellungnahmen im gegenständlichen Verfahren, ihre Ausführungen im Rahmen der Arbeitsgruppe NGN/NGA und insbesondere auf ihr Anforderungspapier an die virtuelle Entbündelung.

Sämtliche Ausführungen in der gegenständlichen Stellungnahme können aufgrund des hohen Aktualitätsgrades der Entwicklungen, deren finale Ausgestaltung zum jetzigen Zeitpunkt noch überhaupt nicht antizipiert werden kann, keinesfalls als abschließend verstanden werden, sondern spiegeln lediglich die aktuelle Auffassung beim derzeitigen Wissensstand über die absehbare Entwicklung wider.

2.1. Der Preis der virtuellen Entbündelung

Neben den bereits (amts)bekannten Ausführungen von UPC zur technischen Ausgestaltung der virtuellen Entbündelung und der Forderung, dass die virtuelle Entbündelung (auch) in wirtschaftlicher Hinsicht ein Äquivalent zur derzeit eingesetzten Entbündelung sein muss, ist es UPC ein Anliegen, folgende Überlegungen zur Festlegung des Preises der virtuellen Entbündelung festzuhalten.

Wie für Marktbeherrschungsbescheide „üblich“ sieht der Bescheidentwurf als Entgeltkontrolle im Rahmen der virtuellen Entbündelung „nur“ vor, dass als Entgelt maximal der Preis in Höhe des Minimums von FL-LRAIC und Retail-Minus zu verrechnen ist. Dabei ist jedenfalls zu beachten, dass das Entgelt Margin-Squeeze-frei sein muss und kein predatory pricing darstellen darf. Insbesondere für die Retail-Minus Betrachtung ist als erste Frage zu klären, anhand welcher Endkundenprodukte und –entgelte die Festlegung erfolgen soll.

Da es sich bei der virtuellen Entbündelung um ein wirtschaftliches Äquivalent zur Vollentbündelung handeln muss, ist jedenfalls der Aspekt zu berücksichtigen, dass es sich auch bei der virtuellen Entbündelung vorwiegend um einen Infrastruktur-Zugang handelt. Es ist daher von den tatsächlichen Kosten für Vollentbündelung auszugehen und nicht von einem – fast dreimal so hohen – errechneten FL-LRAIC Preis für diese Leistung.

Auch die Differenzierung nach den am Endkundenmarkt über die (virtuelle) TASL verfügbaren Produkte erscheint aufgrund dieses Infrastruktur-Aspekts problematisch: so kann es nicht sein, dass nur weil über entbündelte Leitungen teilweise auch mietleitungsähnliche Dienste angeboten werden, der Durchschnittspreis für ein klassisches Internetprodukt eines Privatkunden angehoben wird.

So muss sicher gestellt werden, dass Entbündelungspartner durch die (teilweise nach den Vorstellungen des Bescheidentwurfs: erzwingbare) Umstellung von Vollentbündelung auf virtuelle Entbündelung nicht schlechter gestellt werden dürfen. Es ist bei der Umstellung daher darauf zu achten, dass sich der Deckungsbeitrag des betrachteten Endkundenprodukts durch die



Umstellung nicht zum Nachteil des alternativen Netzbetreibers ändern darf. Ist dies nicht sichergestellt, kann und wird es aufgrund sinkender Deckungsbeiträge bei gleich bleibenden oder gar sinkenden Endkundenpreisen zu einer Verdrängung von alternativen Betreibern am Endkundenmarkt kommen.

2.2. Wichtige Aspekte der Voll- und Teilentbündelung

Trotz aller eventuell bevorstehenden Um- und Ausbauten zu NGN/NGA ist es für die Kontinuität des entstandenen Wettbewerbs wichtig, dass der Telekom Austria weiterhin die Verpflichtung zur Voll- und Teilentbündelung auferlegt wird. Es ist dabei positiv hervor zu streichen, dass das zu veröffentlichende Standardangebot auch detaillierte Regelungen für den Zugang an Kabelverzweigern und anderen Punkten, die für eine Kollokation näher beim Kunden geeignet sind, zu enthalten hat. Ergänzend sollte auch der Zugang zu manholes und handholes gewährt werden müssen, wobei eine Aufnahme in das Standardangebot nicht zwangsläufig zu erfolgen hat. Die grundsätzliche Verpflichtung sollte aber vorgesehen werden.

Bezüglich der festgelegten maximalen Entgelte, regt UPC an, den Preis für die Teilstrecke C1 einer neuerlichen Bewertung und Untersuchung zu unterziehen. Während die Teilentbündelung bis dato lediglich eine sehr untergeordnete Rolle gespielt hat, ist der vorliegende Bescheidentwurf durchaus geeignet, die Attraktivität für Teilentbündelung zu erhöhen. Der Preis in Höhe von 77,3 % der vollständig entbündelten Leitung erscheint insofern überhöht, als tatsächlich lediglich ein kleiner Teil der ganzen Strecke vom Entbündelungspartner genutzt wird. Die Strecke, die im Fall einer Teilentbündelung verwendet wird, ist tatsächlich wesentlich kürzer als bei Vollentbündelung, weshalb auch der Prozentsatz entsprechend zu kürzen ist. Alternativ wäre der anteilige Preis für das Backhaulservice (also für den Transport vom Konzentrationspunkt zu einem Übergabepunkt) entsprechend zu kürzen.

Abschließend sei noch die geplante Erweiterung der HV-Nutzung positiv erwähnt. Durch die geplante Zulässigkeit von erweiterten Nutzungen der bestehenden Kollokationsflächen und – räume wird eine langjährige Forderung von UPC umgesetzt. Insbesondere aufgrund der hohen Errichtungs- und Adaptierungskosten für Kollokationen und der immer schwieriger werdenden Wettbewerbssituation erscheint es mehr als geboten, dass bestehende Kollokationen als Konzentrationspunkte für LWL-Anschlüsse oder als zentrale Übergabepunkte im NGN verwendet werden. Die Einschränkung auf „*Einrichtungen, die für den Zugang zur TASL und ihre Nutzung erforderlich sind*“ wie sie derzeit im Anhang 6 des aktuellen RUO vorgesehen ist, hat jedenfalls ersatzlos gestrichen zu werden.

2.3. Planungsrunden

UPC begrüßt die vorgesehenen Planungsrunden für geplante Netzerweiterungen zu NGN/NGA. Nur durch die rechtzeitige Information über bevorstehende Ausbauprojekte ist ein kooperativer FTTx-Ausbau möglich. Die von der TKK vorgesehene Frequenz von quartalsweisen Planungsrunden erscheint angemessen, wobei in jedem Fall sicher zu stellen ist, dass die Informationen über Ausbauprojekte tatsächlich so rechtzeitig übermittelt werden, dass interne Investitionsentscheidungen getroffen werden können. In diesem Zusammenhang erscheint eine



verpflichtende Mindestvorlaufzeit von 12 Monaten – wie im Bescheidentwurf vorgesehen – als angemessen.

2.4. FTTx Ausbau

Nach Meinung von UPC sind die Überlegungen der TKK zu den unterschiedlichen Ausbau-Möglichkeiten umfassend und ausgewogen. Teilweise erscheint jedoch eine Nachjustierung bei einzelnen Punkten überlegenswert.

2.4.1. VDSL@CO

Die von der TKK vorgesehene generelle Freigabe von VDSL aus dem Hauptverteiler ohne zeitliche oder räumliche Beschränkungen und ohne verpflichtendes Shaping ist durchwegs positiv zu beurteilen. Auch dass ein Schutz der mittels VDSL angeschlossenen Kunden auf Grundlage der allgemeinen Regelungen über Beeinträchtigungen, wie sie derzeit im Entbündelungsregime vorgesehen wird, ist zu begrüßen.

UPC sieht allerdings die mögliche Zwangsmigration auf „adäquate Vorleistungsprodukte“ für den Fall, dass Telekom Austria nach einer erfolgten „Negativmeldung“ tatsächlich FTTx in diesen Gebieten ausrollt, als problematisch an. Einerseits ist dafür – wie bereits oben ausgeführt – sicher zu stellen, dass das Vorleistungsprodukt tatsächlich in dem Sinne adäquat ist, dass die Summe der Kosten für das Vorleistungsangebot nicht größer ist, als die Summe für die VDSL-Leistungserbringung. Führt die Migration nämlich dazu, dass sich die erwirtschaftbaren Deckungsbeiträge drastisch reduzieren, ist eine (gänzliche) Verdrängung alternativer Betreiber aus diesen Einzugsbereichen – und damit auf lange Sicht aus dem ganzen DSL-Markt – nicht nur nicht auszuschließen, sondern im Gegenteil sogar sehr wahrscheinlich.

Außerdem ist bei der Migration darauf zu achten, dass diese ohne gravierende Umstellungskosten und lange Ausfallszeiten für den Kunden vollzogen werden, um die Wirtschaftlichkeit nicht noch mehr zu gefährden. In diesem Zusammenhang tritt UPC etwa für die Einführung einer Blacklist der zu verwendenden Modems ein, die dergestalt zu definieren ist, dass jedenfalls sämtliche derzeit im Rahmen der Entbündelung eingesetzte Modemtypen auch für die virtuelle Entbündelung erlaubt sein müssen.

2.4.2. FTTx-Ausbau durch Telekom Austria

Die derzeit vorgesehene Konzeption der „Negativmeldung“ erscheint UPC kompliziert und nur schlecht nachvollziehbar. Nach der Meinung von UPC wäre einer aktiven Meldung von geplanten Ausbauplänen der Vorzug zu geben, was auch mit den geplanten Vorlaufzeiten zum kooperativen Ausbau besser zusammenpassen würde.

Einerseits wird der Telekom Austria durch die derzeit vorgesehene Negativmeldung die Möglichkeit eingeräumt, VDSL@CO-Pläne alternativer Netzbetreiber maßgeblich zu beeinflussen und andererseits sind diese geplanten Meldungen für Telekom Austria nicht bindend, weil ein FTTx-Ausbau nach dem Bescheidentwurf immer – unabhängig von einer allfälligen Meldung – möglich sein soll.



Die geplante „Abgeltung“ für den Fall eines FTTx-Ausbaus beziehen sich in der derzeit geplanten Ausgestaltung nur auf die Abgeltung von Investitionen in die Technologie an sich (DSLAMs, Modems, Kollokation). Dabei erscheinen die angenommenen Abschreibungsdauern sehr kurz. Desweiteren lässt die derzeitige Regelung einen (mangels Kenntnis des Standardangebots zur virtuellen Entbündelung) nicht auszuschließenden Einbruch bei den Deckungsbeiträgen unberücksichtigt. Nach Meinung von UPC ist die Abschreibungsdauer jedenfalls auf zumindest fünf Jahre zu erhöhen und auch Vorsorge für die anderen Aspekte zu treffen.

Auch und insbesondere bezüglich des Bestandschutzes von ADSL-Systemen und der Abgeltung von Investitionen in diese Technologie sieht UPC die Notwendigkeit von analogen Adaptierungen.

Auch die derzeit vorgesehenen Abgeltungen für frustrierte Investitionen in Kollokationen überzeugt nicht, weil sie als Basis die an Telekom Austria geleisteten einmaligen Zahlungen heranzieht. Tatsächlich sind die Zahlungen an Telekom Austria nur ein Teil der gesamten Ausbaukosten, bei denen auch Investitionen in Racks, Kabeltassen, Stromverteilung, Klimatisierung und Raumadaptierungen notwendig sind, die nicht an Telekom Austria bezahlt werden. Die an Telekom Austria bezahlten Entgelte machen nach der Erfahrung von UPC „nur“ etwa 2/3 der Gesamtkosten einer Kollokation aus.

Im Gegensatz zu den derzeit vorgesehenen Negativmeldungen wäre der transparenten Informationsweitergabe, wo die Telekom Austria wann einen FTTx-Ausbau vorzunehmen plant, der Vorzug zu geben. Dies erscheint konzeptionell besser und in der Praxis leichter handhabbar. Da die Entscheidung darüber auch bei Telekom Austria mit einer entsprechenden Vorlaufzeit erfolgen wird und ohnehin im Rahmen der vorgesehenen Planungsrunden offen zu legen ist, spricht aus Sicht von UPC nichts gegen diese Änderung.

2.5. Zu den Standardangeboten

Die erfolgreiche Umsetzung der geplanten Maßnahmen steht und fällt mit den von der Telekom Austria zu legenden Standardangeboten. Erst wenn die Detailregelungen, zu denen der Zugang zu den unterschiedlichen Leistungen möglich ist, klar definiert sind, kann eine abschließende Beurteilung der auferlegten Verpflichtungen erfolgen.

Wie die Vergangenheit – insbesondere im Zusammenhang mit dem Standardangebot zur Entbündelung, wo zwischen Feststellung der Marktmacht mit der Auferlegung bestimmter Verpflichtungen und der tatsächlichen „Einigung“ über das Standardangebot fast zweieinhalb Jahre vergangen sind – gezeigt hat, führt die Nichteinigung über das Angebot bzw. der Dissens über einzelne Punkte des Standardangebots zu groben Verzögerungen. Diese Verzögerungen sollten mit allen Mitteln verhindert werden, um einen Wettbewerbsnachteil für alternative Betreiber zu vermeiden.

Als Lösung für dieses Problem schlägt UPC vor, dass auch die Telekom Austria bis zur Einigung über die notwendigen Standardangebote keinen weiteren Netzausbau betreibt. Auch die enge Einbindung der alternativen Betreiber bei der Ausarbeitung der Standardangebote sowie die frühzeitige Involvierung der Regulierungsbehörde können dazu beitragen, dass schnell Konsens erzielt werden kann.



Wie auch schon bisher ist UPC gerne bereit, die Anforderungen an die einzelnen Leistungen der unterschiedlichen Wertschöpfungsketten persönlich näher zu erörtern und steht für zeitnahe Verhandlungen über die Standardangebote gerne zur Verfügung.

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

Mit freundlichen Grüßen

UPC Austria GmbH

