

Mariahilfer Straße 37-39, 5. OG
1060 Wien

konsultationen@rtr.at

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilfer Straße 77 - 79
A-1060 Wien
Österreich

Datum: 10. Dezember
2008

Bearbeiter: Mag. Ute
Rabussay
Sekretariat: Claudia Pohl

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

DVR 0043257 • ZVR 271669473

Konsultation - Entwurf TKMVO 2008

Sehr geehrte Damen und Herren!

Einleitend ist festzuhalten, dass die 25-tägige Konsultationsfrist (inklusive Sonn- und Feiertagen) zu kurz bemessen ist, um die komplexen und umfangreichen Sachverhalte, die der Marktdefinitionsverordnung zugrunde liegen, zu analysieren und die entsprechenden Konsequenzen für die alternativen Betreiber daraus abzuleiten und aufzuzeigen. Die RTR selbst hat rund ein Jahr benötigt, um die Marktdefinition zu bewältigen – die alternativen Betreiber haben diese Aufgabe somit 14 Mal effizienter zu bewerkstelligen als die RTR.

Dennoch dürfen wir Ihnen die Position des Verbandes Alternativer Telekom-Netzbetreiber (VAT) im Rahmen der Konsultation des Entwurfs der TKMVO-Novelle 2008 zur Kenntnis bringen.

Allgemeine Bemerkungen:

fehlende Ex-post-Kontrolle durch das allgemeine Wettbewerbsrecht:

Eines der drei Kriterien der Empfehlung der europäischen Kommission über die relevanten Märkte (2007/879/EG) ist das Vorliegen einer effizienten ex-post-Kontrolle durch das allgemeine Wettbewerbsrecht. Nur wenn das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreicht, um das Marktversagen zu kompensieren, das sich aus den zwei anderen Kriterien (Markteintrittsbarrieren und fehlender Wettbewerb) ergibt, darf von einer ex-ante Regulierung abgegangen werden, da alle drei Kriterien kumulativ vorliegen müssen.

Ein bereits bisher in der TKMVO enthaltener und der ex-ante Kontrolle unterliegender Markt darf somit nur dann aus der Marktdefinitionsverordnung entfernt werden, wenn das allgemeine Wettbewerbsrecht effektiv ist, wobei die Regulierungsbehörde nationale Gegebenheiten zu berücksichtigen hat (Erwägungsgrund 17, 3. Satz der Empfehlung).

Die in den letzten Jahren zum "KombiPaket" der Telekom Austria (TA) geführten Verfahren haben gezeigt, dass in Österreich keinerlei effiziente ex-post Kontrolle möglich ist. Dies vor allem deshalb weil

- a) das Kartellgericht befunden hat, dass alternative Betreiber bei in der Vergangenheit liegenden Marktverstößen kein Feststellungsinteresse haben

b) das Verfahren mehr als ein Jahr nach Beginn noch immer nicht rechtskräftig entschieden wurde.

In Erwägungsgrund 13 der Märkteempfehlung der europäischen Kommission wird jedoch explizit ausgeführt, dass Interventionen auf Basis des allgemeinen Wettbewerbs dann ungenügend sind, wenn

- a) bei Marktverstößen exzessive Anforderungen an Interventionen durch die Wettbewerbsbehörden (i.e. im österreichischen Fall das Kartellgericht) gestellt werden oder
- b) zeitnahe und/oder häufige Interventionen unerlässlich sind, um sich gegen Marktverstöße zu Wehr zu setzen

Beide Voraussetzungen sind in Österreich gegeben – das Kartellgericht lässt Klagen wegen Wettbewerbsverstößen nur dann zu, solange der Wettbewerbsverstoß noch besteht (ansonsten Zurückweisung der Klage wegen mangelndem Feststellungsinteresse) und ein rechtskräftiges Urteil ist bis dato nicht ergangen.

Dennoch geht die RTR – offenbar ohne weitere diesbezügliche Erhebungen oder Feststellungen – davon aus, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichend ist, um Marktverstöße zu verhindern und entlässt daher einige Märkte aus der ex-ante Regulierung.

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher die RTR auf

1. darzulegen in welchen Verfahren der letzten zwei Jahren das allgemeine Wettbewerbsrecht einen Wettbewerbsverstoß festgestellt und sich somit als effizientes Mittel gegen Marktverstöße erwiesen hat
2. alle Märkte der TKMVO 2003 (und somit die Aufrechterhaltung der ex-ante Kontrolle) unverändert beizubehalten, solange das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht geeignet ist, bei Marktverstößen Abhilfe zu schaffen

Breitbandmarkt:

Gemäß § 4 der TKMVO-Novelle tritt "die TKMVO 2003, zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 117/2005 mit Ausnahme der § 1 Z 4, 6 und 17 mit Ablauf des xx.xx.2008 außer Kraft". Daraus ergibt sich, dass die in der TKMVO 2003 enthaltenen Märkte Festnetz-Inlandsgespräche und Festnetz-Auslandsgespräche von Geschäftskunden (§ 1 Z 4 und Z 6), sowie der Markt für den breitbandigen Zugang (Vorleistungsmarkt, § 1 Z 17) auch nach der Novellierung in Kraft bleiben.

Andererseits gibt es aber auch noch die Erläuternden Bemerkungen zu § 4 der TKMVO 2008, wonach "eine Aufnahme dieser Märkte in die TKMV 2008 zum nunmehrigen Zeitpunkt daher nicht erfolgen [kann].", da Substitutionsüberlegungen noch nicht abgeschlossen seien, was insofern widersprüchlich ist, als die Märkte ja lt. TKMVO in Kraft bleiben.

Forderungen:

- 1) Die alternativen Betreiber fordern daher eine Klarstellung, dass diese Märkte so wie bisher Teil der TKMVO sind, weil ja die entsprechenden Ziffern der letzten TKMVO weitergelten.
- 2) Weiters fordern die alternativen Betreiber die Darlegung des Verfahrensstands bzw. der weiteren Vorgehensweise zu diesen Märkten durch die RTR – insbesondere hinsichtlich Zeitplan einer allfälligen Änderung und der Substitutionserwägungen, die derzeit offenbar getätigt werden.

Zum Begleitdokument Mietleitungsmärkte:

Technologische Entwicklung der Mietleitungsmärkte:

Im Zuge der technologischen Entwicklung werden größere Bandbreiten immer mehr nachgefragt werden. Daher wird dem Kapazitätssegment >2Mbit/s in Zukunft (sowohl im Endkunden- als auch Vorleistungsbereich) eine größere Bedeutung zukommen als schon bisher – die Notwendigkeit der Regulierung wird größer.

Gerade auch die Anbindung von Mobilfunkstationen und auch Mietleitungen zum Zwecke der Anbindung von Endkunden an das eigene Kernnetz, sowie zur Bereitstellung von Endkundenmietleitungen werden an Bedeutung gewinnen.

Weiters ist festzustellen, dass auch Ethernet-Dienste zunehmend an Bedeutung gewinnen. Lt. Entwurf der TKMVO-Novelle sollen Ethernet-Dienste jedoch im Endkundenmarkt bis 2 Mbit/s nicht enthalten sein, in den korrespondierenden Vorleistungsmärkten für terminierende Segmente jedoch schon, da Ethernet-Dienste Substitute für terminierende Segmente sind. Zur besseren Überprüfbarkeit der Leistungen der einzelnen Wertschöpfungsstufen – insb. im Hinblick auf allfällige Diskriminierungen, Margin Squeeze o.ä., wäre es daher sinnvoll und geboten, auch in den Endkundenmarkt bis 2 Mbit/s Ethernet-Dienste als Substitut aufzunehmen.

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher

1. ein transparentes, effizientes und konsistentes Regime der Regulierung und der Preisgestaltung in diesem strategisch bedeutsamen Bereich entlang der gesamten Wertschöpfungskette
2. Aufnahme von Ethernet-Diensten in den Markt für Endkundenmietleitungen als Substitut

Marktanteil der TA:

Auf S 28 wird ein Marktanteil von Telekom Austria in den Kategorien bis einschließlich 2Mbit/s von deutlich über 70 Prozent genannt. Auf S 31 ein Anteil von bei 80% und darüber.

In Abbildung 9 auf S 28 (Kapazitätsverteilung terminierende Segmente nach Bandbreite und Betreiber) erscheint der Marktanteil der TA im Segment >2-34Mbit/s relativ gering, wenn man jene Mietleitungen bedenkt, die für Zusammenschaltungsleistungen verwendet werden. Weiters stellt sich die Frage wie diese Mietleitungen gezählt werden: Sofern z.B. 2 zwischen zwei Betreibern bestehende STM1-Leitungen als 2 Mietleitungen á 2 Mbit/s verbucht werden, könnten die Marktanteilsangaben korrekt wiedergegeben sein (hoher Marktanteil der TA im Segment bis 2Mbit/s), würden diese 2 STM1-Leitungen jedoch (korrekterweise) als eine STM4-Leitung gezählt werden, so wären die Marktanteilsangaben fraglich.

Weiters bleibt offen, ob Ethernet-Dienste, die ja in der Betreiberabfrage zu melden waren, in die Berechnung einfließen. Wenn ja, könnte auch dies eine Erklärung für den geringen Marktanteil der TA sein.

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher

- 1) eine Klarstellung der Aussagen über die Marktanteile auf den Seiten 28 und 30
- 2) eine Klarstellung, ob für die Zusammenschaltung verwendete Mietleitungen in den Berechnungen enthalten sind und wie diese kapazitätsmäßig zugerechnet werden
- 3) eine Klarstellung, ob Ethernet-Dienste in den Berechnungen enthalten sind

Geographische Abgrenzung des Marktes für terminierende Segmente von Mietleitungen mit hoher Bandbreite:

Auf S 33ff argumentiert die RTR, dass der Marktanteil der TA sinkt, wenn sie mit mehr als zwei Betreibern im Wettbewerb steht. Abbildung 12 geht diese Tendenz allerdings nicht hervor: Hier hat die TA im Wettbewerb mit 4+ Betreibern einen größeren Marktanteil, als wenn sie nur mit 3 Betreibern im Wettbewerb steht.

Weiters argumentiert die RTR, dass die TA am Markt für terminierende Segmente mit hoher Bandbreite (>2Mbit/s bis 155Mbit/s) in ganz kleinen Gemeinden großen Marktanteil hat und in großen Gemeinden wenig. Dies würde eine geographische Abgrenzung des Marktes rechtfertigen.

Allerdings ergibt sich aus Abbildung 13, dass die TA in den zweitgrößten Gemeinden den geringsten Marktanteil hat und nicht in den größten - die Argumentation der RTR ist auch hier nicht schlüssig.

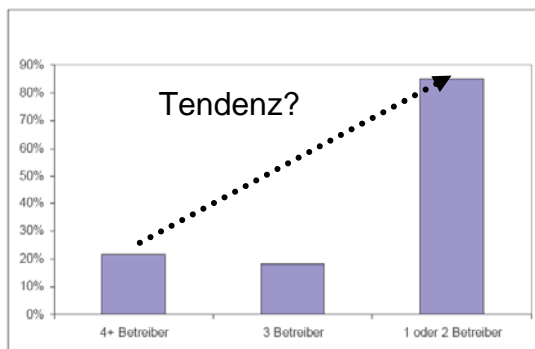


Abbildung 12: Anteil der Leitungen von Telekom Austria nach Anzahl Betreiber, terminierende Segmente >2Mbit/s bis 155Mbit/s, Basis: 31 größten Gemeinden plus Eisenstadt, 2007

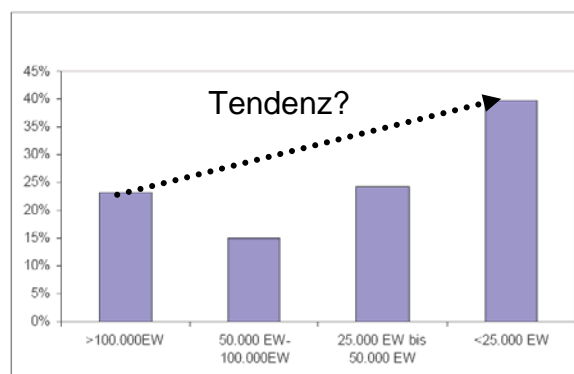


Abbildung 13: Anteil der Leitungen von Telekom Austria nach Einwohnerzahl, terminierende Segmente >2Mbit/s bis 155Mbit/s, Basis: 31 größten Gemeinden plus Eisenstadt, 2007

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher

- 1) keine geographische Abgrenzung des Marktes für terminierende Segmente von Mietleitungen mit hoher Bandbreite
- 2) keine De-Regulierung des Mietleitungsmarktes in Ballungsräumen
- 3) Definition dieses Marktes als bundesweiter Markt, insbesondere da auch bundesweite Anbindungen (wie z.B. die Vernetzung von Firmenstandorten) nachgefragt werden

Preisgestaltung / Preise und Preisdifferenzen:

Auf S 37 wird folgendes ausgeführt: "Diese beinhalten neben dem Standardtarif für Mietleitungen auch einen so genannten Citytarif, der bei Anbindungen in den größten Städten Österreichs zur Anwendung gelangt und preislich unter dem Standardtarif liegt. Diese Preisdifferenzen sind vermutlich auf Unterschiede in den zugrunde liegenden Kosten zurückzuführen. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass es auch aufgrund unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen zu dieser Preisdifferenzierung kommt.³⁰"

Fußnote 30 lautet: "Bei den Preisen der Telekom Austria handelt es sich um regulierte Tarife. Von der Regulierungsbehörde wurde allerdings nur geprüft, ob die Tarife über alle geographischen Gebiete kostendeckend sind. Telekom Austria hatte somit einen gewissen Spielraum in Hinblick auf die geographische Differenzierung der Preise."

Daraus folgt, dass die RTR feststellt, dass es "vermutlich" Preisdifferenzen gibt, die auf den Missbrauch der Marktmacht der TA zurückzuführen sind.

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher

- 1) eine transparente Gestaltung der Preise durch die TA
- 2) eine konsistente Regulierung
- 3) die konsequente Überwachung der Einhaltung der auferlegten Maßnahmen sodass für die TA in Zukunft kein "gewisser Spielraum" mehr gegeben ist
- 4) das sofortige Einschreiten der Regulierungsbehörde bei Unregelmäßigkeiten
- 5) die Überprüfung der derzeitigen TA-Preise im Hinblick auf Wettbewerbsneutralität
- 6) eine Meldepflichtung der TA zur Lieferung von Marktdaten die RTR, sodass diese Maßnahmen zeitnah möglich sind.

Der Markt für terminierende Segmente mit sehr hoher Bandbreite (>155Mbit/s)

Auf S 53 werden in Punkt 7.2.3 in 16 Zeilen die Gründe angeführt, warum der Markt für terminierende Segmente mit sehr hoher Bandbreite (>155Mbit/s) nicht als relevanter Markt für die sektorspezifische Regulierung zu klassifizieren sei.

Diese sind:

- a) das Nicht-Vorliegen von Marktzutrittsbarrieren
- b) geringe sunk-costs, da hohe monatliche Umsätze möglich sind

- c) hauptsächliche Nachfrage in Ballungszentren, wo dark fibre verfügbar ist, das von Unternehmen, die nicht am Mietleitungsmarkt tätig sind, angeboten wird
- d) 12 Betreiber sind auf diesem Markt tätig
- e) mehrere Betreiber davon halten signifikante Marktanteile
- f) terminierende Segmente mit sehr hoher Bandbreite waren schon immer von der Regulierung ausgenommen
- g) der Markt ist für die ex-ante Regulierung nicht relevant.

Abgesehen von der Tatsache, dass dark fibre lt. Schlussfolgerungen der RTR nicht in den Markt für Mietleitungen fällt und daher auch nicht als Argument herangezogen werden kann, warum keine Markteintrittsbarrieren bestehen, rechtfertigen diese einzigen und relativ kargen Ausführungen nicht, dass von der EU-Empfehlung über die regulierungsrelevanten Märkte (2007/879/EG) abgegangen wird, die den Mietleitungsmarkt ohne Kapazitätsobergrenze definiert.

Dies bedeutet, dass die RTR – im Gegensatz zur Europäischen Kommission – der Auffassung ist, dass auf diesem Markt

- a) keine strukturellen, rechtlichen oder regulatorischen Marktzutrittsbarrieren bestehen
- b) die Marktstruktur zum effektiven Wettbewerb tendiert
- c) das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichend ist, um allfälliges Marktversagen zu kompensieren

Dass die Auffassung der Europäischen Kommission nicht durch eine 16-Zeilen-Analyse entkräftet werden kann, ist evident.

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher

- 1) eine ausführliches Gutachten durch die RTR, wieso das Abgehen von der EU-Empfehlung gerechtfertigt ist und somit eine europaweite Harmonisierung konterkariert wird
- 2) die Definition eines bundesweiten Marktes für terminierende Segmente mit sehr hoher Bandbreite (> 155Mbit/s) unter Einbeziehung von Ethernet-Diensten

Begleitdokument Physischer Zugang (vormals Entbündelung):

Substitution CATV-Kupferdoppelader

Auf S 15ff führt die RTR aus, dass die Entbündelung von CATV und somit die Einbeziehung von CATV in den Markt für den physischen Zugang nicht möglich ist, da CATV

- a) ein shared medium ist,
- b) der einzelne Kunde nicht direkt physisch angebunden werden kann
- c) die Substitution der entbündelten Kupferdoppelader zur CATV-Frequenzentbündelung eingeschränkt ist, weil der Entbündelungspartner umfangreiche technische Änderungen vorzunehmen hat
- d) das Equipment beim Endkunden getauscht werden muss
- e) die lediglich regionale CATV-Abdeckung keine flächendeckende Versorgung möglich macht
- f) jeder Entbündelungspartner mit jedem einzelnen CATV-Betreiber Verträge abzuschließen hat, was zu hohen Transaktionskosten führt.

Die alternativen Betreiber schließen sich der Argumentation der RTR an und begrüßen, dass CATV nicht Teil des Marktes für den physischen Zugang ist.

Glasfaserzugangsnetze (FTTH&FTTC) / NGA

Auf S 20ff legt die RTR dar, dass sie davon ausgeht, dass flächendeckende Glasfasernetze in den nächsten zwei Jahren nicht existieren werden und dass eine Preiserhöhung bei der Kupfer-Entbündelung nicht zu einem Wechsel zur Glasfaser-Entbündelung führen wird (da ja keine Glasfasernetze verfügbar sind) und dass auch ein Lambda-Glasfaser-Entbündelung nicht erfolgen wird. Diese Argumente rechtfertigen lt. Sicht der RTR den Ausschluß von Glasfaserzugangsnetzen aus dem Markt für physischen Zugang.

Umgekehrt führt die RTR jedoch auf S 19 aus, dass in einzelnen Siedlungsgebieten (wie z.B. Blizznet/Wien und in Ried) Glasfasern auf breiter Basis als Anschlusstechnologie eingesetzt werden. Ein Wechsel eines Entbündelungspartners von der Kupfer-Entbündelung zur Glasfaser-Entbündelung

sei daher in großem Umfang [Hervorhebung hinzugefügt] – nicht zuletzt wegen hohen Investitionskosten und hohem Investitionsrisiko nicht möglich.

Die RTR führt jedoch nicht aus bzw. hat auch gar nicht erhoben, ob die Glasfaser bzw. Lambda-Entbündelung zumindest in kleinem Umfang/im Einzelfall als sinnvolles Substitut dienen könnte, sofern ein HVT im Zuge des NGA-Ausbaus rückgebaut würde oder in einem regionalen Gebiet überhaupt nur Glasfaser zur Verfügung steht.

Weiters wird nicht geprüft, welche Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen gegeben sind, wenn Glasfaser nicht Teil des Marktes für physischen Zugang ist. Festzuhalten ist jedoch, dass im Sinne der technologischen Entwicklung die Glasfaser-Entbündelung die nächste Generation der Kupfer-Entbündelung ist. Ein Ausschluß der Glasfaser-Entbündelung (FTTH) aus dem Markt für physischen Zugang widerspricht somit dem Grundsatz der Technologieneutralität.

Detaillierte Argumente über die Angebots- oder Nachfrageseite werden nicht dargelegt. Nur auf die Investitionsrisiken wird verwiesen. Dies allein rechtfertigt jedoch nicht den Ausschluss von Glasfasernetzen aus dem Markt für physischen Zugang. Nur die Tatsache, dass FTTH derzeit nur limitiert verfügbar ist, rechtfertigt aus Sicht der alternativen Betreiber keinesfalls diesen Ausschluss – noch dazu wo bei alternativen Betreibern durchaus ein Interesse an Glasfaser-Entbündelung besteht. Auch Beispiele in Schweden und den Niederlanden zeigen, dass alternative Betreiber im städtischen Bereich sehr wohl auf multi-active-layer Glasfasernetze zurückgreifen, auch wenn diese nicht bundesweit verfügbar sind. Ein simpler hypothetischer Monopolistentest ist nicht ausreichend, um diese Fakten zu berücksichtigen – nötig wäre vielmehr ein technologieneutraler Ansatz unter Berücksichtigung von Angebots- und Nachfragebedingungen sowie von Substitutionsüberlegungen.

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher

- 1) die Einbeziehung von Glasfaser-Entbündelung (FTTH) bzw. von Lambda-Entbündelung, auch in Form von Teilabschnitten in den Markt für physischen Zugang als Zugangsleistung und Entbündelungs-Äquivalent, samt Auferlegung von geeigneten Vorabverpflichtungen (siehe dazu auch unten)
- 2) Die Prüfung der Auswirkungen auf die (derzeitigen und zukünftigen) Wettbewerbsbedingungen für ULL-Betreiber, wenn Glasfaser nicht Teil des Marktes für den physischen Zugang ist
- 3) Die Anwendung eines technologieneutralen Ansatzes unter Berücksichtigung von Angebots- und Nachfragebedingungen sowie von Substitutionsüberlegungen

RTR präjudiziert TKK

Indem die RTR sämtliche Glasfaserleitungen der Regulierung entzieht, indem sie Glasfaser nicht von der Marktdefinition umfasst sieht, ist in Folge auch die Auferlegung von Vorabverpflichtungen nicht möglich – die RTR als Verordnungsgeber präjudiziert die TKK als das für die Regulierung maßgebliches Tribunal.

Selbst wenn die TKK im Zuge der Marktanalyse zu dem Schluss käme, dass der Zugang zu Glasfaser – im Einzelfall oder generell - ein angemessenes Mittel wäre, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, wäre ihr diese Feststellung (und auch die Auferlegung von geeigneten Vorabverpflichtungen) nicht mehr gestattet, da sie an die Grenzen der Marktdefinition, die von RTR als Verordnungsgeber gesetzt werden - gebunden wäre.

Dies hat u.a. zur Folge, dass die TKK

- a) kein Aufsichtsverfahren einleiten kann, wenn Marktmissbrauch im Zusammenhang mit Glasfaser geschieht
- b) keine regional differenzierten Vorabverpflichtungen für den Glasfaser-Zugang auferlegen kann – was insb. dann relevant wird, wenn beispielsweise neue Technologieparks im ländlichen Raum nur noch über Glasfaser-Zugänge und keine metallenen Zugänge verfügen
- c) keine geeigneten Vorabverpflichtungen auf den Glasfaserzugang auferlegen kann, was insbesondere im Zusammenhang mit dem – von der RTR in letzter Zeit vehement öffentlich geforderten – Glasfaserausbau zu kritischen Situationen bei alternativen Betreibern führen kann (z.B. bei HVT-Abbau)

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher

1. Verhinderung der Präjudizierung der TKK als entscheidende Behörde durch die RTR als Verordnungsgeber
2. Gestaltung der Marktdefinition in einer Weise, dass der TKK als entscheidender Behörde alle denkbaren Maßnahmen und Vorabverpflichtungen – insb. auch in Aufsichtsverfahren u/o zur Verhinderung von Predatory Pricing, Leveraging o.ä. – als "Tool" zur Verfügung stehen

Teilentbündelung / Ancillary Services

Im Begleitdokument wird ausgeführt, dass vom Markt für physischen Zugang auch Teile der Kupferdoppelader umfasst sind – und zwar unabhängig davon, ob auf Teilstrecken zwischen Hauptverteiler und Endkunden Glasfasertechnologie (FTTC, FTTB) eingesetzt wird (S 20).

Die Glasfaser(Teil-)leitung selbst ist jedoch offenbar nicht Teil des Marktes für physischen Zugang, wobei die RTR allerdings auch ausführt, dass andere Faktoren, zur Unterstützung der Entbündelung als Ancillary Service einer Regulierung unterworfen werden können. Zur Unterstützung der Teilentbündelung sei es denkbar, neben Kollokation, Stromversorgung etc. am Zugangspunkt auch die Anbindung an das Kernnetz des Entbündelungspartners, z.B. mittels einer Zugangsverpflichtung zu Glasfasern (Entbündelung bzw. Lambda-Entbündelung) als Regulierungsmaßnahme nach erfolgter Marktanalyse am Markt für physischen Zugang, zu ermöglichen.

In den Erläuternden Bemerkungen wird jedoch ausschließlich auf metallene Leitungen und deren Teilabschnitte abgestellt – die Erläuternden Bemerkungen stehen somit im Widerspruch zu den Feststellungen des Begleitdokuments.

Festzuhalten ist jedoch, dass gerade im Zusammenhang mit dem NGA-Ausbau die Glasfaser(Teil-)leitung, ebenso wie die entbündelte Kupfer(Teil-)Leitung erforderlich ist, um den Zugang zum Endkunden zu realisieren. Glasfaser(Teil-)leitungen ebenso wie Kupferleitungen in den Markt für physischen Zugang einzubeziehen, weil ohne sie die (Teil-)Entbündelung nicht möglich ist (siehe dazu auch oben).

Nachdem also das Begleitdokument in seinem Umfang weit über den Text der Erläuternden Bemerkungen hinaus geht (Glasfaser wird im Begleitdokument zum Markt für den physischen Zugang gerechnet, in den Erläuternden Bemerkungen jedoch nicht), entsteht ein Widerspruch zwischen den Feststellungen des Begleitdokuments und den Erläuternden Bemerkungen. Der Wille des Verordnungsgebers ist daher nicht einwandfrei interpretierbar.

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher hilfsweise zur obengenannten Forderung nach Einbeziehung von Glasfaser in den Markt für den physischen Zugang als Entbündelungs-Äquivalent

1. die Einbeziehung von Glasfaser-Entbündelung (FTTH) bzw. von Lambda-Entbündelung, auch in Form von Teilabschnitten in den Markt für physischen Zugang, samt Auferlegung von geeigneten Vorabverpflichtungen als Hilfsdienst/Ancillary Services
2. die Bereinigung des Widerspruchs zwischen Begleitdokument und den Erläuternden Bemerkungen in Form einer Klarstellung in den Erläuternden Bemerkungen, dass Hilfsdienste/Ancillary Services unabdingbare Voraussetzungen für die Erbringung von Leistungen auf dem Markt für physischen Zugang sind und somit unabhängig von der verwendeten Technologie von der Definition des Marktes umfasst sind

Kabelkanäle / Ducts

Kabelkanäle befinden sich lt. Auffassung der RTR auf einer vorgelagerten Wertschöpfungsstufe zur Entbündelung (S 21). Daher wären sie für eine Einbeziehung in den Markt für physischen Zugang ungeeignet. Weiters gäbe es im Anschlussnetz der TA nur 8-10% Kabelkanäle im Anschlussnetz. Auch bei Energieversorgern wäre es unwahrscheinlich, dass ein durchgehender Kabelkanal bereitgestellt werden kann. Überdies wären nicht alle Energieversorger Telekommunikationsunternehmen (und daher dem TKG unterworfen).

Nach Auffassung der alternativen Betreiber befinden sich Kabelkanäle nicht auf einer vorgelagerten Wertschöpfungsstufe, sondern es handelt sich um Leistungen, die erforderlich sind, um den Endkunden physisch an das eigene Netz anbinden zu können. Insbesondere bei der Hausverkabelung sind Kabelkanäle unabdingbar, um Leitungen zum Endkunden zu legen.

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher die Einbeziehung von Kabelkanälen in Markt für physischen Zugang, da Kabelkanäle – ebenso wie Kollokation zu den Zugangsleistungen zählen.

Begleitdokument Festnetz-Endkundenmärkte:

Marktentwicklung im Zugangsnetzbereich

Auf den S 97ff wird die Marktentwicklung im Zugangnetzbereich ausgeführt. Bei Privatkunden seien die Zugewinne der alternativen Teilnehmernetzbetreiber insbesondere auf die Entbündelungsaktivitäten zurückzuführen sind. Bei Nichtprivatkunden konstatiert man hingegen ein Stagnieren der alternativen Anbieter, die kumuliert nach 10 Jahren der Liberalisierung nur rund 7% Umsatzmarktanteil erringen konnten."

Im Erläuterungstext zu Abb. 64 wird in Folge angeführt, dass die TA-Marktanteile im Zugangsmarkt auf relativ hohem Niveau seien: nämlich auf > 87% bei Privatkunden und > 93% bei Nichtprivatkunden.

Vergleicht man dies mit den Ergebnissen der letzten Marktanalyse vor ca. 2 Jahren, so wird deutlich, dass sich auf den Zugangsmärkten für die alternativen Betreiber marktanteilmäßig keinerlei Verbesserung ergeben hat – der Wettbewerb stagniert dank Regulierung.

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher (unverändert)

1. eine konsistente Regulierung im Bereich der Zugangsmärkte (sowie insb. auch im Verhältnis zu den anderen relevanten Märkten wie den Endkundenmärkten, dem ULL (bzw. physischen Zugangs-) Markt und dem Breitband-Wholesale-Markt auf Basis Einzelproduktebene und Kosten des alternativen Betreibers
2. die Verbesserung der Bestimmungen für Aktionsangebote, eine effiziente und marktgerechte Regulierung für Bündelprodukte ohne Leveraging und Price Squeeze-Möglichkeit, sowie Planungssicherheit und produktspezifische Einflussnahmemöglichkeit, indem die ULL-Entgelte nicht ex-post festgesetzt werden, um Auswirkungen von Aktionen auf den Markt zu kompensieren.

Verhältnis Endkundenmärkte / Vorleistungsmärkte / Margin Squeeze

Auf S. 101ff wird ausgeführt, dass am Privatkundenmarkt die Wettbewerbsprobleme künftig an Bedeutung verlieren würden. Dies deswegen, weil der intermodale Wettbewerbs durch den Mobilfunk die TA daran hindern würde erhöhte Preise zu setzen.

Zwar bestünde lt. RTR die Gefahr von potentiell zu Marktverdrängung führenden Strategien wie (Leveraging, Predatory Pricing, Margin Squeeze) auch darin, dass nach erfolgter Verdrängung nur mehr sehr bedingt mit weiteren Marktneueintritten zu rechnen wäre, aber auch an dieser Stelle würde das Wettbewerbsproblem „exzessiver“ Festnetzgesprächspreise als sehr unwahrscheinlich erscheinen lassen.

Hierzu ist festzuhalten, dass der Zweck der Regulierung nicht nur darin besteht, den Endkunden vor überhöhten Preisen zu schützen. Ebenso ist es Aufgabe der RTR, Wettbewerbsverzerrungen und Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern (§ 1 TKG).

Forderung: Die alternativen Betreiber fordern daher:

1. die Beibehaltung aller Festnetz-Endkundenmärkte in der TKMVO
 - a. insb. auch bis eine effektive ex-post Kontrolle durch die allgemeinen Wettbewerbsbehörden gegeben ist (siehe Einleitung)
 - b. damit eine Überprüfung, ob marktmissbräuchliches Verhalten wie Leveraging, Predatory Pricing, Margin Squeeze o.ä. durch die TA erfolgt auch weiterhin möglich ist und auch verbessert werden kann
2. eine Ergänzung der Feststellungen in dem Begleitdokument dahingehend,
 - a. ob bzw. wie geeignete Maßnahmen zur Verhinderung von marktmissbräuchlichem Verhalten auf Basis der geplanten TKMVO-Novelle auferlegt werden können,

- b. ob und wieso die geplante TKMVO-Novelle so gestaltet wurde, dass dem Wettbewerb kein Schaden droht
- c. warum der Wegfall der Gesprächsmärkte für Privatkunden nicht wettbewerbsverzerrend oder -beschränkend ist
- d. inwieweit die geplante TKMVO-Novelle zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die alternativen Betreiber auf dem Zugangsmarkt führen kann

Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Aus all diesen Gründen halten wir den vorliegenden Entwurf der TKMVO-Novelle für verfehlt. Die Umsetzung dieses Entwurfs hätte gravierende nachteilige Folgen für die Wettbewerbslandschaft in Österreich und damit letztendlich für die Versorgung der Endkunden.

Wir ersuchen daher die RTR, den vorliegenden Entwurf nicht zu beschließen, sondern eine korrekte, den Vorgaben der Europäischen Kommission entsprechende, Definition der Märkte vorzunehmen.

Für Rückfragen oder eine ergänzende Erläuterung unserer Bedenken stehen wir jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

VAT – VERBAND ALTERNATIVER TELEKOM-NETZBETREIBER

Mag. Ute Rabussay