

Mariahilfer Straße 37-39, 2. OG
1060 Wien

Telekom-Control-Kommission
z.Hd.
Hofrätin Dr. Elfriede Solé

Datum: 17. März 2017
Bearbeiter: Carmen Ott, LLB, BSc
Tel.: 01/588 39 DW 84
E-Mail: ott@vat.at

Mariahilfer Straße 77 - 79
A-1060 Wien
Österreich
per Email an konsultationen@rtr.at

LIVR - 00034
DVR 0043257 • ZVR 271669473

**Öffentliche Konsultation zu M 1.5/15 – Markt für lokalen Zugang – Konsultation eines Maßnahmenentwurfs und
Öffentliche Konsultation zu M 1.6/15 – Markt für zentralen Zugang – Konsultation eines Maßnahmenentwurfs**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Verband Alternativer Telekom-Netzbetreiber (VAT), welcher die Interessen der größten Alternativen Netzbetreiber Österreichs aus dem Fest- und Mobilfunkbereich mit den Unternehmen Colt, Hutchison, T-Mobile, Tele2 und UPC vertritt, möchte hiermit seine Anmerkungen zur beabsichtigten Regulierung dieser beiden Märkte anbringen und bedankt sich im Voraus für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Der Einfachheit halber, haben wir unsere Anmerkungen zu den zwei Verfahren in einer Stellungnahme zusammen gefasst.

Allgemeines

Der VAT hat in den letzten Jahren mehrmals darauf hingewiesen, dass die Entwicklung des Festnetzmarkts zu einer Re-Monopolisierung der A1 Telekom Austria führt, sollte den am Markt agierenden Festnetz- und Mobilfunkanbietern der Zugang zu einem attraktiven Vorleistungsprodukt nicht gewährt werden. A1 Telekom Austria gewinnt stetig an Marktanteilen dazu, was durch die bisherige Regulierung zusätzlich begünstigt wurde. Auch die letzten Entscheidungen der Telekom-Control-Kommission und die für alternative Netzbetreiber katastrophale Förderungspolitik haben nicht dazu beigetragen den Markt zu beruhigen bzw. den Alternativen Netzbetreibern technisch und wirtschaftlich attraktive Vorleistungsprodukte zur Verfügung zu stellen.

Die momentane Situation zeigt, dass die Schere zwischen den Festnetzanschlüssen der A1 Telekom Austria und denen der Alternativen Netzbetreibern immer größer wird und auch zukünftig, ohne Änderung des Regulierungsregimes, keine Verbesserung zu erwarten ist. Hinzu kommt noch, dass die vom BMVIT ausgeschriebenen Breitbandförderungen die Situation verschärfen werden, denn von den bisher veröffentlichten Betreiberförderungen sind 87% an den ehemaligen Monopolisten vergeben worden. In jenen geförderten Gebieten wird es Alternativen Betreibern nur über die virtuelle Entbündelung möglich sein, ihre Dienste anzubieten. Um auch dort den Wettbewerb aufrecht zu erhalten, bedarf es eines angemessenen Vorleistungsproduktes.

Das derzeitig vorliegende Standardangebot führt zu massiven Marktverzerrungen da es am Markt kaum nachgefragt wird. Den Betreibern ist es somit nicht möglich, mit Hilfe des derzeitigen Vorleistungsproduktes „virtuelle Entbündelung“ ein kompetitives Endkundenprodukt nachzubilden.

Alternative Netzbetreiber benötigen jedoch ein Vorleistungsprodukt der virtuellen Entbündelung, das ihnen ermöglicht, ein kompetitives Endkundenprodukt anzubieten. Insbesondere in Gebieten, wo eine Duplizierung von Festnetzinfrastruktur ökonomisch nicht sinnvoll ist, muss Alternativen Betreibern die Möglichkeit gegeben werden, sich mit Hilfe eines differenzierten Vorleistungsangebotes vom Ex-Monopolisten unterscheiden zu können.

Zu begrüßen ist im Maßnahmenentwurf die Feststellung, dass ohne Zugang zu Vorleistungsprodukten im Festnetz H3A und T-Mobile bei stark steigendem Datenvolumen einen wesentlichen Nachteil gegenüber A1 Telekom Austria als einzigem integrierten Mobil- und Festnetzbetreiber haben könnten, da sie keine Möglichkeit hätten, den Verkehr von (stationären) „High Usern“ über das Festnetz zu führen (siehe Seite 38).

Der VAT begrüßt die Einsicht der Regulierungsbehörde, dass ohne ein wettbewerbsfähiges Vorleistungsprodukt der Weg zurück in die Re-Monopolisierung der A1 Telekom Austria führt. So steht geschrieben, dass *„ein Scheitern [aber] mittelfristig das Ende des intramodalen Wettbewerbs bedeuten“* würde und es somit zu einer Re-Monopolisierung der A1 Telekom Austria kommen würde. Leider werden aber nicht die richtigen Schlüsse aus dieser Feststellung gezogen und die auferlegten Verpflichtungen zu wenig strikt durchgezogen.

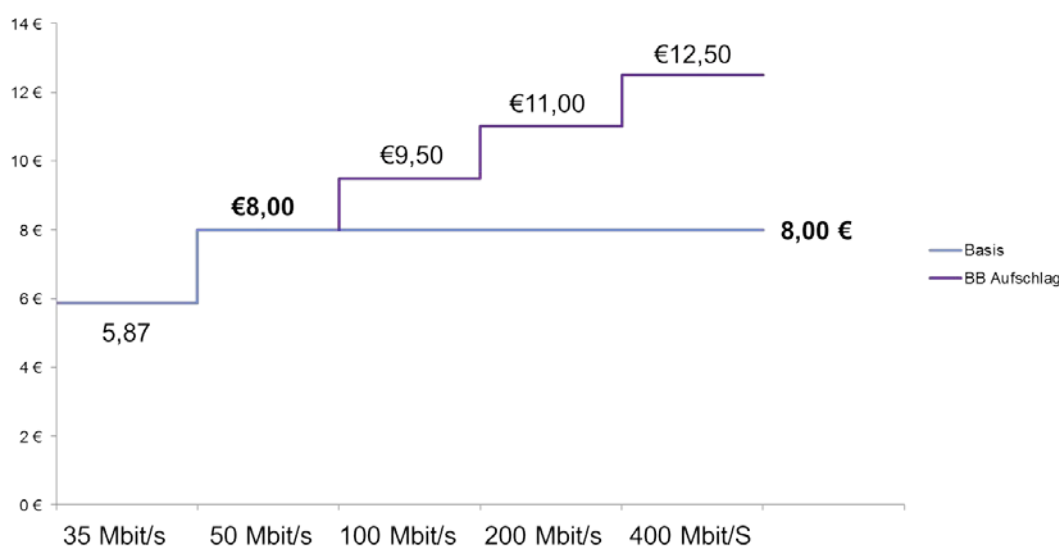
Der VAT merkt daher an, dass die bloße Feststellung nicht ausreicht und es zusätzlicher Maßnahmen bedarf, um die Weichen für eine positive Zukunft und einen florierenden Wettbewerb am Telekommunikationsmarkt zu stellen. Jetzt ist der Zeitpunkt zu reagieren, um Alternative Netzbetreiber nicht vom Markt zu vertreiben und eine schleichende Re-Monopolisierung der A1 Telekom Austria zu verhindern.

Konkrete Punkte

Entgelte für virtuelle Entbündelung

Im vorliegenden Maßnahmenentwurf wird angemerkt, dass die virtuelle Entbündelung seitens der Alternativen Netzbetreiber kaum nachgefragt wird. Als einer der Gründe wird vollkommen zu Recht die Höhe der Entgelte sowie in der Entgeltstruktur angeführt. Es wird richtiger Weise vorgeschlagen, dass unter anderem die Änderung bei den Entgelten (niedrigere Entgelte bzw. flachere Entgeltstruktur) erforderlich sei (siehe Seite 54). Dennoch sieht der Entwurf aus unserer Sicht eine zu hohe Entgeltstruktur vor, die wiederum dazu führen wird, dass die virtuelle Entbündelung weiterhin ein nicht nachgefragtes Vorleistungsprodukt bleiben wird.

Der VAT hält an seiner Forderung fest und schlägt wiederholt das folgende Preismodell der virtuellen Entbündelung vor:



Grundlage der Überlegungen ist, dass bis 35 Mbit/s derselbe Preis wie bei der derzeit gültigen klassischen Entbündelung anzusetzen ist, da dieselbe Leistung geboten wird. Als zweiter Schritt für Bandbreiten bis 50 Mbit/s sehen wir einen erhöhten Basispreis von 8 € für die Anschlussleitung vor. Da Bandbreiten bis 50 Mbit/s durch den Einsatz von VULA @ CO erreicht werden können, welche keinen weiteren Ausbau von Glasfaser bedürfen, wurde bei dieser Bandbreitenklasse nur der Basispreis angesetzt.

Ab 50 Mbit/s sieht unser vorgeschlagenes Preismodell vor, den Basispreis zu verrechnen plus einen bandbreitenabhängigen Aufschlag von 1,5 € je Verdoppelungsincrement. Dies soll einen linearen Preis bei exponentieller Bandbreitensteigerung garantieren, der dem Moore'schen Gesetz Rechnung trägt. Auch wenn die Behörde diesem Vorschlag im gegenständlichen Maßnahmenentwurf nicht näher tritt, ohne dies ausreichend zu begründen, sind wir der Meinung, dass sich so die preislichen Entwicklungen, bei der Aufrüstung auf ein höher bandbreitiges Vorleistungsprodukt gut abbilden lassen.

Fehlende flexible Preisgestaltung

Alternativen Netzbetreibern muss die Möglichkeit gegeben sein, ihre Endkundenpreise am Markt so setzen zu können, um am Wettbewerb entsprechend teilnehmen zu können. Die im Maßnahmenentwurf vorgeschlagene Entgeltstruktur kann dies jedoch nicht zur vollen Zufriedenheit bewirken, da bei einem durch Margin-Squeeze Freiheit gesetztem Vorleistungspreis, Alternative Netzbetreiber immer dem Incumbent nachziehen müssen. Der Umstand, dass dies von der Behörde sogar beabsichtigt ist (siehe Seite 127), zeigt, dass die virtuelle Entbündelung gar keinen Ersatz für die klassische Entbündelung darstellen soll.

Auf Grund des derzeitigen Preismodells ist eine flexible Preisgestaltung momentan gar nicht möglich, da sich Alternative Netzbetreiber immer den Preisen der A1 Telekom Austria beugen müssen. Sollte der ehemalige Monopolist seine Endkundenpreise erhöhen, ist davon auszugehen, dass dieser ebenfalls seine Vorleistungsentgelte anziehen wird und Alternative Betreiber somit keine andere Möglichkeit haben werden, als ihre Endkundenpreise ebenfalls anzuheben, um außerhalb der Verlustzone zu bleiben.

Infolgedessen fordert der VAT, dass jeglichem Betreiber eine gewisse Preissetzungsflexibilität gewährleistet sein muss und daher unser Preismodell festgeschrieben werden sollte. Des Weiteren geht der VAT noch immer davon aus, dass eine Margin-Squeeze-Berechnung die falsche Herangehensweise zur Ermittlung von Vorleistungsentgelten ist, da sie Alternativen Betreibern nicht die Möglichkeit gibt, selbst Preise setzen zu können und somit dem Incumbent immer „hinterherrennen“.

Entgelte für physische Entbündelung

Der Bescheidentwurf sieht vor, das monatliche Entgelt für die physisch entbündelte Leitung für Neukunden auf 8,43 EUR monatlich zu erhöhen. Dies würde zu einer signifikanten Kostenerhöhung für Alternative Betreiber führen und die Rentabilität der Entbündelung massiv verschlechtern. Schließlich würde dies eine Erhöhung des Entgelts, ausgehend von derzeit 5,87 EUR, um mehr als 43% bedeuten.

Alternative Betreiber werden aber auch Neuanschaltungen auf Grundlage der physischen Entbündelung vornehmen müssen, weil sie von Kunden nachgefragt wird. Gegenüber der virtuellen Entbündelung erlaubt diese eine maximale Flexibilität hinsichtlich des Produkts. Es ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass gleichwertige nutzbare virtuelle Produkte noch nicht österreichweit zur Verfügung stehen – die FTTC-Abdeckung soll per Ende 2015 erst 22% betragen haben. Alternative Anbieter sind also gezwungen, nach wie vor physische Entbündelung in Anspruch zu nehmen, um ihre Produkte wettbewerbsfähig anbieten und realisieren zu können. Ausgehend vom bisherigen Ausbaufortschritt wird dies auch noch mehrere Jahre erforderlich sein.

Nachdem eine Erhöhung der Kosten auf Seite von A1 Telekom Austria seit der letzten Festlegung der Entbündelungsmiete nicht erkennbar ist – im Gegenteil, es sollte bei A1 Telekom Austria zu Kostensenkungen gekommen sein – sollte diese in Höhe von 5,87 EUR monatlich beibehalten werden. Zwecks Wertsicherung könnte eine jährliche Index-Anpassung der Miete gemäß Entwicklung des von der Statistik Austria verlautbarten Erzeugerpreisindex für unternehmensnahe Dienstleistungen für Branche 61 Telekommunikation erfolgen.

Pönalregelungen im Rahmen des Standardangebots & Key Performance Indicators – KPIs

Der Maßnahmenentwurf legt fest, dass im Standardangebot zur virtuellen Entbündelung Pönalregelungen vorgesehen werden müssen. Dies und die Feststellung, dass strikte Pönalen die Nichtdiskriminierung gewährleisten sollen (siehe Seite 61) wird vom VAT ausdrücklich bestätigt. Der Maßnahmenentwurf kommt allerdings nach dieser Aussage zum Schluss, dass die derzeit geltenden Pönalen ausreichen, um eine Gleichbehandlung zu gewährleisten, weshalb auch Aussagen zur Höhe der Pönalen beziehungsweise eine explizit angeführte Pönalregelung gänzlich fehlen. Der VAT ist hier vollkommen anderer Ansicht!

Der jetzige Entwurf sieht nur vor, dass A1 Telekom Austria in ihrem Standardangebot Pönalen vorsehen muss – die Ausgestaltung der Pönalen wird dem ehemaligen Monopolisten jedoch selbst überlassen. Dies reicht aus unserer Sicht bei Weitem nicht aus. Die Regulierungstätigkeit wird hier zum wiederholten Mal an den Incumbent ausgelagert und es wird wieder zu dem Problem der „Macht des Faktischen“ iZM den Standardangeboten kommen.

Um dies zu verhindern, sollte die Behörde konkrete KPIs auferlegen und deren Einhaltung mit strikten Pönalen garantieren.

Es wird daher zum Beispiel angeregt, sowohl für die SOAP Schnittstelle als auch für das Webinterface (ESI) für die Parameter Verfügbarkeit, Neubestellung, Produktwechsel, Umstellung/ Migration (ULL auf vULL, vULL auf vULL), Kündigung und Netzserviceänderung dezidierte KPIs festzulegen. Alternativen Nachfragen sollte es möglich sein, bei Nichteinhalten der KPIs festgelegte Pönalen zu fordern.

Zusätzlich zu den bereits vorhandenen Pönalen bei Nichtverfügbarkeit der Schnittstelle sollte eine hohe Gesamtverfügbarkeit der Schnittstelle in den Arbeitszeiten von Mo – Fr, 8.00 bis 18.00 Uhr von 99,99 % angeordnet werden, deren Nichteinhaltung in hohem Ausmaß zu pönalisieren ist. Hintergrund ist, dass auch kurzfristige aber wiederholte Ausfälle der Schnittstelle zu einer erheblichen Mehrbelastung der jeweiligen Backoffice-/Orderingfachkräfte führen, die auch finanziell abzugelten ist.

Dies ist auch deshalb gefordert, da anstatt des geforderten Ansatzes von EoI (Equivalence of Input), mit dem eine Gleichstellung zwischen Incumbent und alternativen Anbieter beim Leistungsbezug hergestellt werden könnte, der A1 Telekom Austria lediglich die Verpflichtung zu EoO (Equivalence of Output) auferlegt werden soll.

Wenngleich der Ansatz von EoI zu bevorzugen wäre, erscheint aufgrund der dafür erforderlichen Investitionen in Millionen-Höhe, die dann in entsprechendem Umfang auch bei Alternativen Anbieter anfallen würden, der Ansatz von EoO als gangbarer Weg, wenn entsprechende flankierende Verpflichtungen, wie eben konkrete KPIs samt Pönalen, auferlegt werden.

Erweiterung um ein neues POTS/ISDN-Vorleistungsprodukt

Der VAT begrüßt die Erweiterung um ein neues POTS/ISDN-Vorleistungsprodukt, da dies ein weiterer Schritt ist, die virtuelle Entbündelung Richtung eines Ersatzes der physischen Entbündelung zu entwickeln.

Es ist jedoch zu kritisieren, dass das POTS/ISDN-Vorleistungsprodukt bloß im Rahmen der Zwangsmigration bezogen werden kann und für Neukunden, die über VULA angebunden werden, nicht zugänglich ist. Die Entscheidung darüber, ob das POTS/ISDN-Vorleistungsprodukt zukünftig allen Kunden angeboten wird, kann nach der momentanen Situation nur A1 Telekom Austria fällen. Im Sinne der Förderung des Wettbewerbs sollte dieses Vorleistungsprodukt allen Kunden zugänglich gemacht werden, zumal es keine Umstellung der Technik der A1 Telekom Austria bedarf, da sie dieses „Extra“ ohnehin anbieten muss. Um zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollte A1 Telekom Austria Vorleistungsabnehmern POTS/ISDN-Dienste uneingeschränkt anbieten müssen, solange dieses Produkt aktiv am Markt offeriert wird.

Einsatz Vectoring

Der vorliegende Maßnahmenentwurf beinhaltet Regelungen über die Einschränkung der Netzverträglichkeit von VDSL2 und G.fast wegen des Einsatzes von Vectoring. Demnach hat A1 Telekom Austria bloß die Auflage allgemeine Anschalterichtlinien zu erstellen, diese anschließend an Entbündelungspartner und die Telekom-Control-Kommission zu übermitteln und zu veröffentlichen. Sind diese Anforderungen erfüllt, darf A1 Telekom Austria Vectoring einsetzen.

In Anbetracht der geringen Nachfrage nach dem Produkt der virtuellen Entbündelung seitens der Alternativen Netzbetreiber, sorgt der zusätzliche Einsatz von Vectoring vom HvT für eine tatsächliche Re-Monopolisierung der letzten Meile, da dies Alternativen Betreibern die Möglichkeit nimmt, hier ihre Dienste ohne VULA anzubieten.

Wie schon in der letzten Stellungnahme angeführt, besteht der VAT auch weiterhin auf ein zweiteiliges Vorgehen:

Erst wenn

- Zumindest 10% über VULA bzw. L2 angeschlossen sind und
- Ein von der TKK spezifiziertes Testszenario durchlaufen ist

kann von einem ausgewogenen, vom Markt akzeptierten Produkt gesprochen werden und der Einsatz von Vectoring freigegeben werden. Alle zur Zeit am Markt befindlichen Produkte müssen am Markt unter echten Bedingungen bei echten Kunden getestet werden.

Über einen Zeitraum von mindestens 6 Monaten muss hierbei das reibungslose Funktionieren festgestellt werden. Dabei müssen alle Testprotokolle sowohl von A1, vom PVE als auch vom testenden Kunden bestätigt werden und dabei eine Verfügbarkeit aller Dienste von min 97% über den gesamten Testzeitraum aufweisen.

Abgeltung für frustrierte Investitionen

Im Hinblick auf die Abgeltung für frustrierte Investitionen (hier: Abgeltung für Kollokation am Hauptverteiler) wird im vorliegenden Maßnahmenentwurf der Abschreibungszeitraum auf 15 Jahre ausgeweitet. Dabei werden Investitionen, die zu Anfang des Jahres 2016 bei einer linearen Abschreibung von 10 Jahren ab dem Zeitpunkt der Investition bereits vollständig abgeschrieben waren, nicht berücksichtigt. Die übrigen Investitionen sind auf die Folgejahre (inkl. 2016) derart linear abzuschreiben, dass sich insgesamt eine Nutzungsdauer von 15 Jahren ergibt.

Der VAT ist der Meinung, dass die Ausweitung des Abschreibungszeitraums auf 15 Jahre auch für Investitionen, die vor 2006 getätigt wurden, gelten sollte. Alternative Netzbetreiber haben insbesondere in den Jahren vor 2006 hohe Investitionen in den Ausbau getätigt, die ebenfalls berücksichtigt werden sollten.

NGA-Bandbreite

Die Grenzen der NGA-Bandbreiten sind bei der physischen Entbündelung (16 Mbit/s) und der virtuellen Entbündelung (20 Mbit/s) nicht gleich, was seitens des VAT kritisiert wird.

Wir sehen keine vernünftige Argumentation, dass nur aufgrund einer anderen Zugangstechnologie die Bandbreiten unterschiedlich sein sollen und schlagen daher eine einheitliche Regelung der NGA Bandbreiten von 50 Mbit/s vor. Diese 50 Mbit/s sind damit zu rechtfertigen, dass bei kollozierten Hauptverteilern, die mit moderner VDSL Technologie nachgerüstet sind, rund um den Hauptverteiler abhängig von der Leitungslänge bis zu 50 Mbit/s an Downloadbandbreite und 5 Mbit/s an Uploadbandbreite möglich sind.

Symmetrische Bandbreiten

Insbesondere für den Wettbewerb um Geschäftskunden ist das Anbieten symmetrischer Bandbreiten unerlässlich, weshalb es ausdrücklich begrüßt wird, dass A1 Telekom Austria zum Anbieten solcher Produkte gezwungen wird. Trotzdem regen wir an, die Entgelte dringend auf Margin-Squeeze-Konformität und Kostenorientierung zu überprüfen.

Zentrale Übergabe

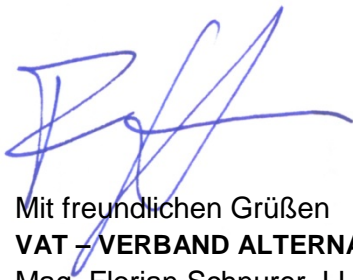
Im Hinblick auf die zentrale Übergabe sind 11 Übergabepunkte vorgesehen. Um die Übergabe in den großen Städten zu verbessern sowie diese an anderen Standorten zu ermöglichen, spricht sich der VAT dafür aus, A1 Telekom Austria zu verpflichten, auf begründete Nachfrage und bei Verfügbarkeit der technischen Voraussetzungen, an jedem von einem Alternativen Netzbetreiber nachgefragten HvT-Standort die Verkehrsübergabe zu ermöglichen. Für A1 Telekom Austria sollte der dafür anfallende Aufwand gering sein. Für Alternative Netzbetreiber ist dies essentiell, um die kostengünstigste (und damit wettbewerbsneutralste) Lösung realisieren zu können.

Conclusio

Wie schon mehrmals angemerkt, ist die Ausgestaltung eines Vorleistungsproduktes der virtuellen Entbündelung, welches es alternativen Netzbetreibern ermöglicht kompetitive Endkundenprodukte anzubieten, von absoluter Notwendigkeit, soll es zu keiner Re-Monopolisierung am Festnetzmarkt kommen.

In Anbetracht der geringen Nachfrage der virtuellen Entbündelung muss allen Beteiligten bewusst sein, dass eine technische und preisliche Verbesserung des Vorleistungsprodukts jedenfalls essentiell ist.

Wir ersuchen dringend um Berücksichtigung unserer Stellungnahme zum Wohle des Wettbewerbs am österreichischen Festnetzmarkt und stehen Ihnen selbstverständlich für weitere Fragen und Diskussion wie gewohnt jederzeit zur Verfügung.



Mit freundlichen Grüßen

VAT – VERBAND ALTERNATIVER TELEKOM-NETZBETREIBER

Mag. Florian Schnurer, LL.M.

Geschäftsführer