

An die
Telekom-Control-Kommission
und die
Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien

per E-Mail: marktanalyse@rtr.at

Wien, am 02. Mai 2016

BETREFF: ISPA STELLUNGNAHME ZU DEN WIRTSCHAFTSÖKONOMISCHEN GUTACHTEN DER TELEKOM-CONTROL-KOMMISSION IM M 1/15 VERFAHREN ZUM MARKT FÜR DEN PHYSISCHEN ZUGANG

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der ISPA ist bewusst, dass Ihr mangels Parteistellung kein Recht auf eine Stellungnahme in dem gegenständlichen Verfahren zukommt, trotzdem möchte die ISPA Ihnen mit diesem Schreiben die Sicht der ISPA darstellen. Die ISPA nimmt die Gelegenheit wahr, nachstehend im Marktanalyseverfahren M 1/15 der Telekom-Control-Kommission zum wirtschaftlichen Gutachten der Amtssachverständigen über den Markt für den lokalen Zugang und den Markt für den zentralen Zugang kurz „Wirtschaftliches Gutachten“ wie folgt Stellung zu nehmen.

Zusammengefasst weist die ISPA daraufhin, dass die Entwicklung der Virtualisierung dem natürlichen Ausbau von NGA folgen soll, ferner betont die ISPA, dass der Zugang zum Hauptverteiler mit Annexleistungen Unterscheidungsmöglichkeiten in der Wertschöpfungskette schafft und daher erhalten bleiben soll. Die ISPA merkt an, dass der Preisaufschlag für zentralen Zugang die Realität nicht widerspiegelt und betont, dass die erzwungene Migration zu einer Re-Monopolisierung des Festnetzmarktes führt. Die ISPA fordert abschließend, dass das POTS/ISDN-Vorleistungsprodukt derart gestaltet wird, dass hierdurch kompetitive Angebote ermöglicht werden.

1. Die Entwicklung der Virtualisierung soll dem natürlichen Ausbau von NGA folgen

Vorab darf festgehalten werden, dass die im wirtschaftlichen Gutachten aufgeworfenen Marktentwicklungen grundsätzlich richtig festgehalten wurden, es gibt ein seit Jahren marktbeherrschendes vertikal integriertes Unternehmen mit relativ steigenden Marktanteilen (vgl. Tabelle 1). Die bisherige Regulierung hat basierend auf dem Konzept der *ladder of investment* dafür gesorgt, dass Alternative Netzbetreiber (ANB) basierend auf den Vorleistungsprodukten Bitstream und Entbündelung in den Markt eingetreten sind und den Wettbewerb belebt haben. Die

Entwicklung hat gezeigt, dass ANB – Investitionssicherheit und Business Case Validierung vorausgesetzt – durchaus bereit sind Investitionen in Millionenhöhe zu tätigen (als Beispiel die Investments in die Kollokationen) um auf eine höhere Stufe der Leiter mit höherer Wertschöpfung und höheren Differenzierungspotenzial zu steigen.

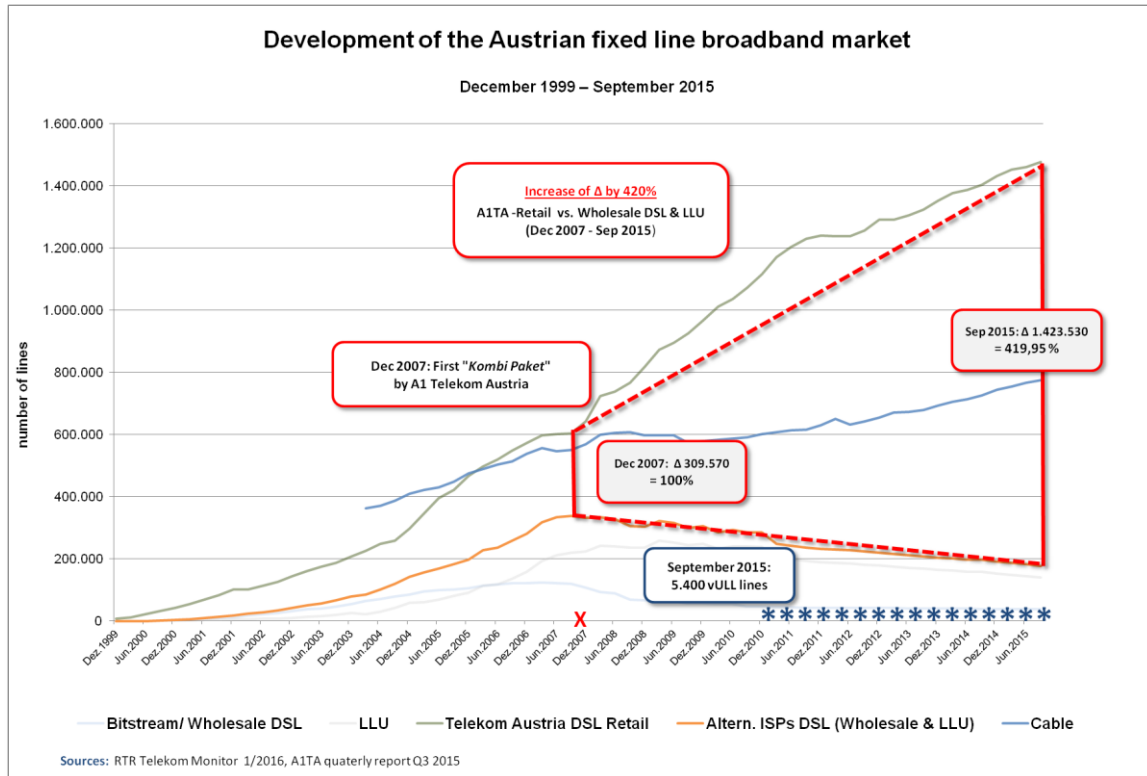


Tabelle 1: Chart der Marktanteile am Festnetzbreitbandmarkt

Hier zeigt sich auch das Problem der sog. virtuellen Entbündelung (vULL). Diese wird wie die Gutachter korrekt feststellen, nicht nachgefragt. Die Zahlen zeigen deutlich, dass über 50 % der ca. 4.500 bislang aktivierten virtuell entbündelten Leitungen sogenannte „zwangsmigrierte“ Leitungen sind, also ehemals entbündelte Leitungen, die aufgrund des NGA Ausbaus der A1 prinzipiell zu den bisherigen Konditionen auf vULL umgestellt wurden. Ein Upgrade der zwangsmigrierten Kunden ist nach Umstellung nur innerhalb des vULL Produktregimes möglich. Neukunden in den Ausbaugebieten können sinnvoll auch nur unter Nutzung des vULL Produktes gewonnen werden.

Zwar kann hier argumentiert werden, dass ohne NGA-Ausbau Endkunden in den betroffenen Gebieten der Zugang zu höheren Bandbreiten verwehrt geblieben wäre. Die Förderung des NGA-Ausbaus in Österreich wurde mit regulatorischen Maßnahmen unterstützt. Diese standen jedoch unter der Prämisse, dass die virtuelle Entbündelung als Nachfolge- bzw. Ersatzprodukt für die bisherige physische Entbündelung zu gestalten ist. Diese Erwartung hat sich jedoch in der Realität nicht erfüllt. Dies hat zu einem unverhältnismäßigen Eingriff in die Rechtsposition der ANB sowie

insbesondere am Festnetzbreitbandmarkt zu einer Remonopolisierung als auch zu einem Rückgang des Wettbewerbs geführt. Diese negativen Entwicklungen überwiegen nach Ansicht der ISPA die volkswirtschaftlichen Vorteile eines NGA-Ausbaus.

Das derzeit verfügbare Standardangebot für die virtuelle Entbündelung stellt eher ein erweitertes Wholesale-Angebot als ein technisch und wirtschaftlich adäquates Nachfolgeprodukt für die physische Entbündelung dar. Die vULL kann ein Nachfolgeprodukt für physische Entbündelung auch in abgelegenen Regionen werden, das Produkt benötigt jedoch eine Reihe von Verbesserungen in Bezug auf Entgelte und technische Spezifikationen. In Bezug auf Entgelte ist der Wettbewerb für Endkundinnen und Endkunden nur mit einem tauglichen Vorleistungspreis für die virtuelle Entbündelung möglich. Daher schlägt die ISPA vor, für Bandbreitenprofile bis 35 Mbit/s denselben Preis von EUR 5,87 wie für die physische Entbündelung anzusetzen, da für die gleiche Leistung dieselben Entgelte verlangt werden sollen. Ab 50 Mbit/s soll einen Basispreis für die Anschlussleitung von EUR 8,00 und ein BB-abhängiger Aufschlag von EUR 1,50 je Verdoppelungsincrement vorgesehen werden (vgl. Tabelle 2, ISPA-Vorschlag).

In diesem Zusammenhang hinterfragt die ISPA die Preisgestaltung der ULL im gegenständlichen Gutachten und fordert, dass der ursprüngliche Preis von EUR 5,87 für die physische Entbündelung beibehalten wird.

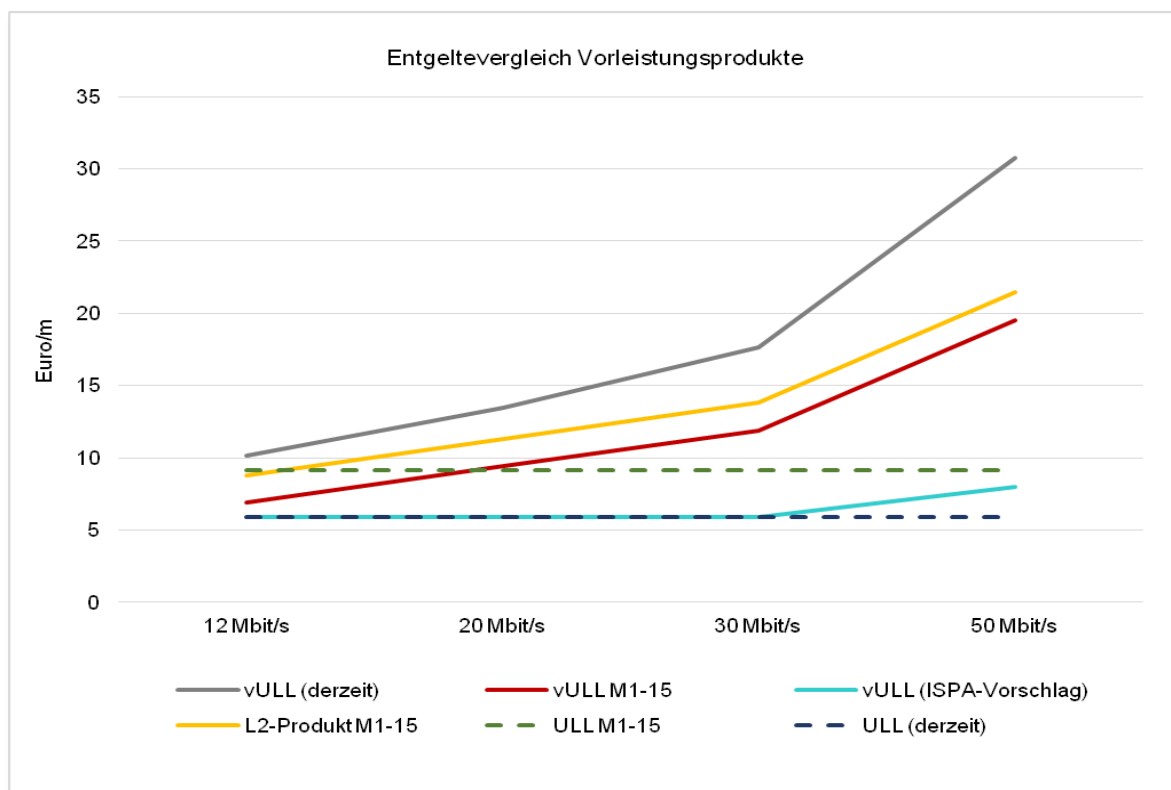


Tabelle 2: Entgeltevergleich Vorleistungsprodukte

Aus Sicht der ISPA ist Virtualisierung sicher eine Entwicklung die längerfristig aufgrund der Kundenmengen alternativer ISPs sinnvoll ist. Solange aber keine am Markt etablierten Vorleistungsprodukte bestehen, kann eine weitere Deregulierung in diesem Sinne nicht verfolgt werden. Die Gutachter schlagen eine Anpassung der vULL sowie ein neues Layer 2 Breitbandvorleistungsprodukt mit zentraler Übergabe vor, welches bei der gewünschten Migration von physischer auf virtuelle Entbündelung unterstützen soll. Dieses soll jene Endkundenprodukte nachbilden, die derzeit mittels der physischen Entbündelung realisiert werden können, aber nicht mit vULL und dadurch soll dieses neue Layer 2 Breitbandvorleistungsprodukt auch als Alternative zur vULL dienen, weil es zentrale Übergabepunkte hat und für Betreiber nützlich ist, die dafür nicht die Hvts erschließen müssen .

Aus Sicht der ISPA sollte die Entwicklung der Virtualisierung dem natürlichen Aufbau von NGA folgen, da sich in anderen EU-Ländern gezeigt hat, dass physische Entbündelung, trotz NGA-Ausbau, auch weiterhin möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Die Förderung des Wettbewerbs war bereits in der Vergangenheit eine Win-Win-Lösung sowohl aus Sicht der Verbraucher und der Industrie als auch aus der Sicht der Infrastrukturinvestoren, daher sollen die regulatorischen Rechtsrahmen weiterhin einen wettbewerbsorientierten Ansatz verfolgen. In Österreich ist die physische Entbündelung immer noch das einzige erfolgreiche Wholesale-Produkt am Access-Vorleistungsmarkt.

2. Der Zugang zum Hauptverteiler mit Annexleistungen schafft Unterscheidungsmöglichkeiten in der Wertschöpfungskette und ist daher zu erhalten

Das bisherige Konzept der „*ladder of investment*“ hat sich zumindest in Österreich nicht in der Form bestätigt, dass es zu selbsttragendem Wettbewerb auf ULL geführt hätte. Es hat sich aber gezeigt, dass die Differenzierungsmöglichkeit anhand der möglichen Wertschöpfung durchaus gut angenommen wurde und zu alternativen Angebote geführt hat.

Vergleicht man die verschiedenen Zugangsvorleistungsprodukte Bitstream und Entbündelung zeigt sich deutlich, dass jene Betreiber die auf einen höheren Grad an Wertschöpfung gesetzt haben, sich weit besser entwickeln konnten als Anbieter auf Diensteebene. Dies liegt an höherer Wertschöpfung und der Möglichkeit sich durch Produkte zu differenzieren und ist auch der Grund warum vULL zurzeit nicht angenommen wird.

Wie im Punkt 1.2 des letzten Marktanalysebescheids M 1.1/12-106, wonach die A1 Telekom Austria den alternativen Anbietern den Zugang zu notwendigen Annex-Leistungen zu gewähren hat, angeordnet, ist eine Aufhebung der Nutzungsbeschränkung der Kollokation relevant um den Wettbewerb vor Ort zu beleben. Dazu gehört auch der regulierte Zugang zu ducts/dark fiber am Hauptverteiler. Die Kollokationen sollen als Knoten für den Ausbau von NGA-Netzen verwendet werden – dies setzt jedoch den Zugang zu ducts und dark fiber voraus. Aus Sicht der ISPA sollen daher diese erhalten bleiben, um die Vielfalt an Endkundenprodukten sowie den chancengleichen Wettbewerb zu fördern.

3. Der Preisaufschlag für zentralen Zugang bildet nicht die Realität ab

Die Gutachter schlagen Änderungen beider Entgelte der vULL vor, indem sie die Preisgestaltung etwas flacher gestalten und neue Preispunkte für Zwischenprofile einführen. Aus Sicht der ISPA stellt die neue MSQ Rechnung eine Verbesserung, jedoch noch keinen Durchbruch dar.

Die Gutachter differenzieren bei den Entgeltgestaltung zwischen NGA – Vorleistungsprodukten (> 12 Mbit/s bei FTTC/B/H und >20 Mbit/s bei Leitungen am Hvt, an denen VDSL2-Vectoring oder Glasfaser eingesetzt wird) und nicht NGA Vorleistungsprodukten. Für die nicht NGA-Vorleistungsprodukte sollen kostenorientierte Entgelte festgelegt werden und für NGA-Vorleistungsprodukte soll Margin Squeeze Freiheit entsprechend dem Economy Replicability Test (ERT) gelten, der im Wesentlichen einem Margin Squeeze Test entspricht.

Tabelle 7: Maximale monatliche Entgelte L2-Produkt nach dem 29.02.2016

monatliche Entgelte (netto)	12 Mbit/s	20 Mbit/s	30 Mbit/s	50 Mbit/s	100 Mbit/s
maximales Margin Squeeze freies Entgelt virtuelle Entbündelung in €	7,20	9,86	12,52	16,91	25,62
Etherlinkkosten	1,90	1,90	1,90	1,90	1,90
maximales Margin Squeeze freies Entgelt L2-Produkt in €	9,10	11,76	14,42	18,81	27,52

Tabelle 3: S. 6 Korrigiertes Gutachten Markt für den lokalen Zugang und Markt für den zentralen Zugang vom 06.04.2016

Aus Sicht der ISPA stellen die EUR 1,90 Aufschlag (vgl. Tabelle 3) keine reale Widerspiegelung der tatsächlich anfallenden Entgelte bei der Implementierung des Layer 2-Breitbandvorleistungsprodukts mit zentraler Übergabe dar. Wie im Gutachten in Abbildung 37¹ dargestellt, ist kein ausreichender Abstand zwischen Bitstream, dem Layer 2 Breitbandvorleistungsprodukt mit zentraler Übergabe sowie vULL Lokal vorhanden, um die tatsächlich anfallenden Entgelte widerzuspiegeln. Der EUR 1,90 Aufschlag könnte zu einer Entwertung der bereits getätigten Investitionen für die Anbindung an die Hvt von leitungsgebundenen Providern führen, die bereits an Hvt angebunden sind. Die vULL Lokal muss bandbreitenunabhängiger werden², um die physische Entbündelung nachbilden zu können.

Ferner merkt die ISPA an, dass trotz ausführlicher Präsentation des Kostenrechnungsmodells im Sommer 2015, eine Kostenrechnung für die vULL fehlt, ohne dass hierfür eine hinreichende Begründung angegeben wird.

¹ Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/15 Markt für den lokalen Zugang und Markt für den zentralen Zugang, S. 208.

² Vgl. Common Characteristics of Layer 2 Wholesale Access Products in the European Union (kurz BoR (15) 133), Seite 14 Punkt 4.5, in Frankreich und Holland wird die maximal zur Verfügung stehende Bandbreite angeboten.

4. Erzwungene Migration führt zu einer Re-Monopolisierung des Festnetzmarktes

Die Gutachter unterscheiden zwischen „erzwungener“ Migration und „regulärer“ Migration. Der Vorschlag der Gutachter, dass die ANB bereits nach Ankündigung der Migration die Bandbreiten erhöhen können und anschließend zum selben Preis auf die virtuelle Entbündelung migrieren können, ist ein Schritt in die richtige Richtung. In Bezug auf Bandbreiten bis zu 20/4 Mbit/s sollen ANB die gesamten Dienste zu den bisherigen Bedingungen migrieren können, ohne dabei Entgelt für das DSLAM Management entrichten zu müssen.

Hinkünftig soll die A1 Telekom berechtigt sein, den Zugang zu physischer Entbündelung einzuschränken, wenn sie höhere Bandbreiten durch Vectoring am Hauptverteiler erzielen kann. Die Gutachter schlagen als zusätzliche Bedingung für die erzwungene Migration von VDSL-Leitungen@Hvt alternativer Betreiber vor, dass zumindest 1% der DSL-Anschlüsse über virtuelle Entbündelung oder das L2-Produkt mit zentraler Übergabe zu realisieren sind (gerechnet über alle Entbündler, ohne erzwungene Migrationen). Sie führen im Gutachten aus, dass 1% der DSL-Anschlüsse – im Q2/2015 ca. 15.800 Anschlüsse – eine sehr geringe Schwelle ist, die den Einsatz von Vectoring@Hvt durch A1 Telekom Austria im Falle der Akzeptanz der oben genannten Vorleistungsprodukte nicht wesentlich verzögern sollte. Gleichzeitig soll sie mit 10,7% der im Q2/2015 entbündelten DSL-Leitungen hinreichend hoch sein, um eine (erste) signifikante Annahme der virtuellen Entbündelung bzw. des L2-Produktes mit zentraler Übergabe zu signalisieren³.

Aus Sicht der ISPA führen jedoch derartig Voraussetzungen für eine Zwangsmigration zu einer weiteren Re-Monopolisierung des Festnetz-Marktes. Der Einsatz von Vectoring oder vergleichbaren Technologien, die einer Monopolstellung bei der Nutzung der Infrastruktur bedürfen, sollten - wenn überhaupt - aus Sicht der ISPA ausschließlich bei ARU oder FFTB/H Projekten zum Einsatz kommen. Der Einsatz von Vectoring ab Hvt stellt keinen NGA-Ausbau dar und darf daher nicht zu Lasten der Infrastrukturnutzung anderer Anbieter bevorzugt werden. Sollte die Regulierungsbehörde dennoch das Vectoring durch den Incumbent zulassen, so sollte nicht nur ein höherer Prozentsatz an realisierten VULL-Leitungen eine Voraussetzung dafür sein, sondern vor allem die Möglichkeit für ISPs, sämtliche ihrer Services an einem Hvt auf ein virtuelles Vorleistungsprodukt zu migrieren. Das bedingt jedenfalls ein funktionsfähiges POTS/ISDN Vorleistungsprodukt aber bspw. auch Breitband-Vorleistungsprodukte mit symmetrischen Bandbreiten für Anbindungen, die derzeit von ISPs für ihre Kunden mittels SDSL realisiert sind.

Ebenso kritisch betrachtet die ISPA die Tatsache, dass die Gutachter die Forderung nach mandantenfähigen DSLAM mit der Begründung ablehnen, dass eine Einführung mit Konfigurationsmöglichkeiten für ANB für die A1 TA mit signifikanten Kosten verbunden wäre. Aus Sicht der ISPA würden mandantenfähige DSLAM wesentlich zu der Produktenvielfalt am Endkundenmarkt beitragen und dadurch auch den chancengleichen Wettbewerb fördern.

Generell spricht sich die ISPA für eine Überprüfung der Anhebung der monatlichen Entgelte für ULL von EUR 5,87 auf EUR 9,14 aus. Die ISPA bewertet positiv, dass die Leitungsmiete für

³ Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/15 Markt für den lokalen Zugang und Markt für den zentralen Zugang, S. 145.

Bestandskunden geringer ist, fordert jedoch eine Klarstellung, dass sofern diese Kunden zwangsmigriert werden, für sie auch weiterhin der geringere Preis von EUR 5,87 gilt.

5. POTS/ISDN-Vorleistungsprodukt muss kompetitive Angebote ermöglichen

In Bezug auf die Beendigung der Carrier Preselection (CPS) möchte die ISPA darauf hinweisen, dass CPS Kunden im Vergleich zum sonst anwendbaren Standardtarif der A1TA deutlich günstiger telefonieren und es somit zu einer deutlichen Ersparnis für die österreichischen Kundinnen und Kunden führt. Eine Umstellung auf VoBB würde für Provider Mehrkosten bedeuten, welche sich in Hinblick auf das ressourcenkonservative Kundensegment (im Schnitt liegt der Umsatz für Sprachtelefonie unter 10 EUR/m) nicht in angemessener Zeit amortisieren. Darüber hinaus führt die Umstellung in ihrer derzeitigen Form zu technischen Änderungen die neben zusätzlicher Hardware (Router) auf Kundenseite auch eine separate Stromversorgung erforderlich machen und daher oftmals unter der Prämisse der Ausfallsicherheit (speziell von älteren Kundinnen und Kunden) abgelehnt wird. Das vULL Vorleistungsprodukt muss nach Ansicht der ISPA auch ohne diese zusätzlichen Erfordernisse nutzbar sein.

Eine Beendigung der CPS führt somit nicht nur zu einem Rückgang von Wettbewerb sondern auch zu Nachteilen (höhere Kosten, zusätzliche Hardware, Ausfallrisiko) für die österreichischen Kundinnen und Kunden.

Darüber hinaus ist anzunehmen, dass bei Wegfall der CPS ca. 50% der derzeitigen 300.000 CPS-Kundinnen und Kunden an die A1TA zurückfallen würden. Der Deckungsbeitrag bei laufenden CPS-Verträgen ist prozentuell sehr hoch, absolut jedoch sehr gering. Unter all diesen Gesichtspunkten ist die Aufhebung der CPS kritisch zu hinterfragen und sollte von der Regulierungsbehörde, solange ANBs kein technisch realisierbares POTS/ISDN Vorleistungsprodukt anbieten können, neu überdacht werden.

CPS ist ein etabliertes Produkt, an das sich die Kunden bereits gewöhnt haben, daher ist auch unter diesem Gesichtspunkt die Aufhebung der CPS abzulehnen. Ein POTS/ISDN-Vorleistungsprodukt kann eine Alternative darstellen, dies jedoch nur, wenn dieses funktionsfähig ist und die Konditionen so gestaltet sind, dass kompetitive Angebote von alternativen Anbietern dadurch ermöglicht werden.

Die ISPA ersucht die Regulierungsbehörde um Berücksichtigung ihrer Bedenken und Anregungen bei der Gestaltung des Vorleistungsmarkts.

Für Rückfragen oder weitere Auskünfte stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

ISPA - Internet Service Providers Austria



Dr. Maximilian Schubert

Generalsekretär

Die ISPA – Internet Service Providers Austria – ist der Dachverband der österreichischen Internet Service-Anbieter und wurde im Jahr 1997 als eingetragener Verein gegründet. Ziel des Verbandes ist die Förderung des Internets in Österreich und die Unterstützung der Anliegen und Interessen von gut 200 Mitgliedern gegenüber Regierung, Behörden und anderen Institutionen, Verbänden und Gremien. Die ISPA vertritt Mitglieder aus Bereichen wie Access, Content und Services und fördert die Kommunikation der Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer untereinander.