

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

per E-Mail
konsultationen@rtr.at

Wien, am 08.April 2014

**BETREFF: M 1.5/12-108 (MARKT FÜR TERMINIERENDE SEGMENTE VON MIETLEITUNGEN)
ENTWURF EINER VOLLZIEHUNGSHANDLUNG**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA erlaubt sich, im Zusammenhang mit der öffentlichen Konsultation der Telekom-Control-Kommission (TKK) über den Entscheidungsentwurf zu M 1.5/12-108 (Markt für terminierende Segmente von Mietleitungen) wie folgt Stellung zu nehmen.

Die ISPA betont, dass die Eigenleistungen in die Marktanteilsberechnung einzubeziehen sind. Ferner fordert die ISPA, dass die Bemessungsgrundlage für die Entgelte für den Zugang zu unbeschalteten Glasfasern erneut überdacht wird. Diese soll die tatsächlichen Gegebenheiten widerspiegeln. Die Kosten unbeschalteter Glasfaser sollen angemessen angesetzt werden. Die ISPA begrüßt die Offenlegung der Infrastruktur innerhalb eines politischen Bezirks, da sie effiziente Planung ermöglicht und in der Lage ist Defizite aufzuzeigen. Ferner weist die ISPA erneut daraufhin, dass der Wiederverkaufsrabatt von 10% keinen ausreichenden Abstand zum Endkundenpreis gewährleisten kann. Trotz der Reduzierung des Durchrechnungszeitraumes ist die ISPA der Ansicht, dass die Pönale für das Nichterreichen der mittleren Verfügbarkeit erhöht werden muss, um die Einhaltung der SLAs zu gewährleisten. Die ISPA weist drauf hin, dass die Verpflichtung zur detaillierten Auskunft über die Verfügbarkeit von unbeschalteter Glasfaser nicht an zu hohen Anforderungen geknüpft werden darf.

1. Eigenleistungen sind in die Marktanteilsberechnung einzubeziehen.

In dem gegenständlichen Maßnahmenentwurf hat die TKK, entgegen ihre eigenen Bedenken und Ansichten, der Position der Europäischen Kommission und GEREK Folge geleistet und die Eigenleistungen nicht in den gegenständlichen Markt miteinbezogen.

Aus der Sicht der Europäischen Kommission erscheint es unwahrscheinlich, dass sich der Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen durch einheitliche Wettbewerbsbedingungen in allen Bandbreiten auszeichnet. Die Kommission deutet an, dass intern bereitgestellte Dienstleistungen (Eigenleistungen) der A1 TA für die Marktabgrenzung nicht relevant seien.

Die ISPA anerkennt die Bemühungen der TKK mit gegenständlichem Maßnahmenentwurf einerseits den Empfehlungen der Europäischen Kommission und GEREK Folge zu leisten sowie andererseits eine Lösung zu finden, die auch für die österreichischen Internet Service Provider tragbar ist.

Die ISPA weist jedoch erneut darauf hin, dass die A1 TA als vertikal integriertes Unternehmen in allen Bereichen der Telekommunikation tätig ist, was somit auch im Rahmen der Marktabgrenzung auf jeden Fall zu berücksichtigen ist. Dies umfasst den mobilen Vorleistungs-- und Endkundenmarkt, ebenso wie den leitungsgebundenen Vorleistungs-- und Endkundenmarkt.

Das wichtigste Argument für die Einbeziehung von Eigenleistungen ist der Anreiz zur Zugangsverweigerung von A1 TA. Im Fall einer Zugangsverweigerung ist es unbedingt erforderlich, auch konzerninterne bereitgestellte Leistungen in den Markt zu berücksichtigen, da ansonsten ein falsches Bild bei der Betrachtung der Marktanteile entsteht. Wie im Gutachten der RTR-GmbH zum gegenständlichen Markt festgestellt wurde, hat der Incumbent insbesondere im Mobilfunksektor strategische Anreize den Zugang zu terminierenden Segmenten von Mietleitungen mit hohen Bandbreiten zu verweigern.¹

Durch das Absehen von der Einbeziehung von Eigenleistungen entsteht ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Marktsituation, insbesondere bezogen auf die Marktverhältnisse für Mietleitungen > 155 Mbit/s, unbeschalteter Glasfasern und Ethernetdienste >2Mbit/s.

Die Einbeziehung von Eigenleistungen bei der Marktanteilsberechnung sämtlicher und damit auch höherer Bandbreiten ist nach Meinung der ISPA für den Wettbewerb unerlässlich, da hierdurch die tatsächliche Marktsituation korrekt wiedergegeben wird.

Die A1 TA ist der einzige Betreiber, der im ganzen Bundesgebiet mit seinem flächendeckenden Anschlussnetz die Nachfrage nach terminierenden Segmenten von Mietleitungen in sämtlichen Bandbreitenbereichen befriedigen kann. Dies ermöglicht A1TA auch als einzigem Betreiber Standortvernetzungen für Endkunden österreichweit auf komplett eigener Infrastruktur anzubieten.

¹ *Diwisch/Schramm/Schwarz*, Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom--Control--Kommission im Verfahren M 1--12 Markt für terminierende Segmente von Mietleitungen, 26.

Das Risiko, das letztlich nur die A1TA als alleiniger Anbieter auftritt, ist auch in jenen Gebieten gegeben, in welchen derzeit ein weiterer Betreiber über Enden von terminierenden Segmenten von Mietleitungen verfügt.

Die ISPA lehnt das Argument der Europäischen Kommission ab, dass die konzerninternen Leistungen nur dann zu berücksichtigen sind, sofern diese im Falle einer relevanten Preisänderung auch extern angeboten würden, da es sich – wie auch die TKK betont – dabei um ein höchst hypothetisches Annahmekonstrukt handelt und schließt sich der Ansicht der TKK an, dass es wahrscheinlicher ist, dass am Handelsmarkt über dieselbe Infrastruktur zusätzliche Kapazitäten angeboten werden (was bei Glasfaserinfrastruktur leicht realisierbar wäre).

Daher fordert die ISPA erneut, dass die Eigenleistungen in die Marktanteilmessung einzubeziehen.

2. Die Kosten unbeschalteter Glasfaser sollen angemessen angesetzt werden

Die TKK schließt sich der Position des Sachverständigen in der gutachterlichen Stellungnahme² an und verdoppelt die Höhe der Entgelte für den Zugang zu unbeschalteten Glasfasern, indem sie diese im gegenständlichen Maßnahmenentwurf von 13 auf 28 Eurocent pro Meter und Monat in bebautem Gebiet und von 5 auf 13 Eurocent pro Meter und Monat in nicht bebautem Gebiet erhöht.

Die TKK kommt in dem gegenständlichen Maßnahmenentwurf zu diesen Werten, indem sie von einem Belegungsgrad von 2-7 Fasern in bebautem Gebiet und 2-5 Fasern in unbebautem Gebiet ausgeht. Jedoch gerade in ländlichen Gebieten ist anzunehmen, dass höhere Belegungsgrade vorliegen würde. Bei realistischer Durchschnittsbetrachtung ist von einem Belegungsgrad mit zumindest 4 bis 6 Fasern auszugehen.³

Daher fordert die ISPA, dass die Bemessungsgrundlage für die Entgelte für den Zugang zu unbeschalteten Glasfasern erneut überdacht wird und die Kosten unbeschalteter Glasfaser sollen angemessen angesetzt werden.

3. Die Offenlegung der Infrastruktur innerhalb eines politischen Bezirks ermöglicht effiziente Planung und ist in der Lage Defizite aufzuzeigen

Wie bereits in ihrer Stellungnahme vom Februar 2013 festgehalten, wird die im Entscheidungsentwurf unter Spruchpunkt C.7.1.ii vorgesehene Offenlegung der Glasfaserinfrastruktur des Incumbent A1 AT auf Ebene des politischen Bezirks von der ISPA begrüßt. Diese Vorgehensweise gibt den Providern die notwendige Planungssicherheit, um ihr Angebot und ihre Netzplanung bestmöglich auszurichten. Eine derartige Verpflichtung verhindert

² Telekom-Control-Kommission, Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.5/12-108, 90.

³ Hutchison Drei Austria GmbH, Stellungnahme ON 99 vom 22.01.2014, S.6.

weiteres, dass der Nachfrager nur unzureichende Informationen erhält, bzw. wie die Begründung des Entscheidungsentwurfs zutreffend ausführt,⁴ die Kosten für die Offenlegung in die Höhe getrieben werden.

Ein weiterer Vorteil der Offenlegung auf Bezirksebene liegt in der Aufzeigung von Defiziten in der vorhandenen Infrastruktur, was auch bei der Vergabe von Förderungen ein zielgerichtetes Vorgehen ermöglicht.

4. Der Wiederverkaufsrabatt von 10% kann keinen ausreichenden Abstand zum Endkundenpreis gewährleisten

Wie bereits in ihrer letzten Stellungnahme vorgebracht, ist die ISPA der Ansicht, dass der im Bescheidentwurf unter Spruchpunkt C. 3. vorgesehene Wiederverkaufsrabatt von 10% nicht hinreichend ist, um Wettbewerbsprobleme hintanzuhalten bzw. eine Preis-Kosten-Schere zu verhindern. Die ergänzende Formulierung im gegenständlichen Entscheidungsentwurf, dass der Wiederverkaufsrabatt neben allen anderen Rabatten zu leisten ist, stellt eine Verbesserung dar, reicht jedoch nicht aus um nachhaltig effektiven Wettbewerb sicherzustellen.

Der Wiederverkaufsrabatt sollte mindestens 20% betragen, um einen ausreichenden Abstand zum Endkundenpreis zu garantieren und einen fairen Wettbewerb auch in preislicher Hinsicht zu ermöglichen.

Darüber hinaus fordert die ISPA, dass der Wiederverkaufsrabatt ebenfalls für die Ethernetdienste mit garantierter Bandbreite gilt. Da die Formulierung des Spruchpunktes ein wenig unklar erscheint, möchte die ISPA anregen, dass im endgültigen Bescheid klargestellt wird, dass für Ethernetdienste dieselben Wiederverkaufsbegünstigungen gelten, wie für (traditionelle) Mietleitungen.

5. Die Pönalen für das Nichterreichen der mittleren Verfügbarkeit müssen erhöht werden

Die im Bescheidentwurf im Spruchpunkt C.6. vorgesehenen Pönalen werden bei Nichterreichen der Verfügbarkeit anhand des Standardangebotes „Zugang zu terminierenden Segmenten von A1 Ether Link Services mit garantierter Bandbreite bis einschließlich 2,048 Mbit/s“ vorgeschrieben. Hierzu ist zu anmerken, dass im Standardangebot⁵ eine jährliche Bemessung vorgesehen ist.

Deshalb begrüßt die ISPA, dass die TKK den Vorschlag der ISPA gefolgt ist und die Bemessung der Pönalen quartalsmäßig festzuschreiben ist, um die Erreichung der mittleren Verfügbarkeit auch auf diesem Wege zu garantieren. Die Reduzierung des Durchrechnungszeitraumes war

⁴ Telekom-Control-Kommission, Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.5/12-108, 98.

⁵ Standardangebot der A1 Telekom Austria Aktiengesellschaft, Zugang zu terminierenden Segmenten von A1 Ether Link Services mit garantierter Bandbreite bis einschließlich 2,048 Mbit/s, Anhang 4, Punkt 5.3.2. Unterschreitung der mittleren Verfügbarkeit, 43.

insbesondere auch deshalb notwendig, da A1 TA bei Beibehaltung eines Jahres als Bewertungszeitraum ansonsten ausreichend Zeit hätte, einen Nachfrager durch gezielte Reduzierung der Verfügbarkeit oder verzögerte Entstörung seiner Produkte aus dem Markt zu drängen, bevor die Pönalregelung greifen würde.⁶

Darüber hinaus hat die TKK im gegenständlichen Maßnahmenentwurf den Forderungen der ISPA entsprochen, indem sie die Bemessungsgrundlage für die Festlegung von Pönalen bei der Unterschreitung der mittleren Verfügbarkeit klar definiert. Die Grundlage für die Pönale wird anhand des gesamten geleisteten Monatsentgelts des jeweiligen Nachfragers für das gegenständliche Produkt berechnet.

Die ISPA weist jedoch erneut drauf hin, dass die SLA-Entgelte als Berechnungsgrundlage für die Pönalen ungeeignet sind, da sie nicht genug Anreiz schaffen um die Einhaltung der SLAs an sich zu gewährleisten. Deshalb fordert die ISPA die Erhöhung der Pönale.

6. Die Verpflichtung zur detaillierten Auskunft über die Verfügbarkeit von unbeschalteter Glasfaser darf nicht an zu hohe Anforderungen geknüpft werden

Die Verpflichtung des A1 TA Nachfragern detaillierte Informationen über die Verfügbarkeit von unbeschalteter Glasfaser zur Verfügung zu stellen ist aus Sicht der ISPA eine unabdingbare Voraussetzung für den Zugang zu dieser.

Wie die TKK völlig zutreffend ausführt,⁷ könnten die Versuche der Nachfrager sinnvolle Informationen zu erlangen, durch überhöhte Kosten vereitelt werden. Die ISPA weist an dieser Stelle jedoch darauf hin, dass eine Verhinderung auch in Bezug auf die Glaubhaftmachung des „berechtigten Interesses“ droht, sofern die Anforderungen an diese Glaubhaftmachung allzu hoch werden.

Die in der Begründung vorgeschlagenen „*konkret geplante Projekte*“⁸ beinhalten die Gefahr eines Zirkelschlusses:

Der Provider kann ein Projekt nicht „*konkret*“ planen, so lange ihm die Informationen bezüglich der Lage von unbeschalteter Glasfaser fehlen. Auf Anfrage beim Incumbent wird ihm daraufhin mitgeteilt, dass eine Informationsweitergabe nicht möglich sei, da es dem Provider am berechtigten Interesse (sprich an der bereits erfolgten konkreten Planung des Projektes) fehle. Würde die Regelung wie geplant umgesetzt, würde dem ISP die im Bescheid vorgesehene Möglichkeit der Informationseinholung de facto genommen.

Die ISPA regt daher an, diese Gefahr in dem zu ergehenden Bescheid zu berücksichtigen und dafür Sorge zu tragen, dass eine derartige Informationsblockade des Incumbents hintangehalten wird.

⁶ Telekom-Control-Kommission, Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.5/12-108, 96.

⁷ Telekom-Control-Kommission, Entwurf einer Vollziehungshandlung M 1.5/12-108, 98.

⁸ ebenda.

Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die geplante Verpflichtung des Incumbents, die Kosten der Informationserhebung nachzuweisen und auf ihre Notwendigkeit zu beschränken.

Die ISPA ersucht um die Berücksichtigung Ihrer Bedenken und Anregungen bei der Gestaltung des Vorleistungsmarktes. 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 rund 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 Marktteilnehmer untereinander.