

An die
Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH
(RTR GmbH)

und

Telekom-Control-Kommission (TKK)

Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien

per E-Mail

Wien, am 12. Dezember 2008

Betreff: Öffentliche Konsultation des Entwurfes der Telekommunikationsmärkteverordnung 2008 (TKMV 2008)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA erlaubt sich, zum Entwurf einer Vollziehungshandlung gemäß § 128 Abs. 1 TKG 2003 folgende nachstehende Stellungnahme abzugeben.

Aufgrund der kurz bemessenen Frist zur Äußerung von 18.11.2008 bis 12.12.2008 und der Abweisung unseres Ansuchens auf Verlängerung der Frist ist es uns nur möglich auf nachfolgende, für die ISPA, zentrale Punkte zu fokussieren:

1. Physischer Zugang zu Glasfaserzugangsnetze (FTTH) und Kabelkanäle (ducts)

1.1. Regelungsumfeld

Im Entwurf der Verordnung der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, mit der die der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten nationalen Märkte für den Telekommunikationssektor festgelegt werden (Telekommunikationsmärkteverordnung 2008 – TKMV 2008) wird in § 1 Z 3 der Markt „Physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen (Vorleistungsmarkt)“ als sachlich relevant festgelegt.

In den Erläuternde Bemerkungen zur TKMV 2008 (EB) wird ausgeführt, dass dieser festgelegte Markt dem Markt Nr. 4 der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission (Empfehlung der EK) entspricht:

„4. Vorleistungsmarkt für den (physischen) Zugang zu Netzinfrastrukturen (einschließlich des gemeinsamen oder vollständig entbündelten Zugangs) an festen Standorten“

Nach den EB erfasst der Markt den vollständigen entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TASL) und umfasst metallene Leitungen vom Hauptverteiler (HVt) bis zum Netzabschlusspunkt beim Endkunden, wobei eine für den Markt relevante Entbündelungsleistung auch dann vorliegt, wenn lediglich Teilabschnitte der Teilnehmeranschlussleitung entbündelt werden.

Auf die Markteinordnung von Ducts und Fiber wird im Zuge des Begleittexts zur Märkteverordnung für den Vorleistungsmarkt für den (physischen) Zugang zu Netzinfrastrukturen (einschließlich des gemeinsam oder vollständig entbündelten Zugangs) an festen Standorten (Markt für physischen Zugang bzw. „Entbündelungsmarkt“) unter Punkt 3.2, „Sachliche Marktabgrenzung“ näher eingegangen.

Neben den Produkten Bitstreaming, Kabel-TV-Netze (CATV), Mobiles Breitband, Fixed Wireless Access sowie andere Zugangstechnologien werden unter Punkt 3.2.4 auch das Produkt Glasfaserzugangsnetze (FTTH) bzw unter Punkt 3.2.6 das Produkt Kabelkanäle (ducts) überprüft, ob sie als Vorleistungsprodukte bzw. Zugangstechnologien für eine Einbeziehung in den Markt für physischen Zugang in Frage kommen.

Die Behörde entscheidet per Hypothetischem Monopol (HM) -Test (Abschnitt 2.1), ob ein Produkt in den Markt einbezogen wird. So wird zunächst das Potential für Substitution auf der Vorleistungsebene für verschiedene Technologie- bzw. Zugangsvarianten analysiert und schließlich untersucht, ob nicht eine restringierende Wirkung über eine nachgelagerte Wertschöpfungsstufe bzw. die Endkundenebene eine Einbeziehung in den Markt erforderlich machen könnte.

1.2. FTTx

Betreffend Glasfaserzugangsnetze wird zwischen Glasfaser bis zu einem Kabelverzweiger (Fibre to the Curb, FTTC), Glasfaser bis zu einem Hausverteiler in einem Gebäude (Fibre to the Building, FTTB) und der Führung von Glasfaser bis zum Endkunden (Fibre to the Home, FTTH) unterschieden.

Im Entwurf zur TKMV 2008 wird ausgeführt, dass es in Österreich derzeit keine flächendeckenden Glasfaseranschlussnetze gibt und dass vermutlich in den nächsten zwei Jahren kein flächendeckendes Glasfaseranschlussnetz existieren wird. Dies ist zutreffend, womit FTTH grundsätzlich nicht von der Marktdefinition umfasst wäre.

Richtig wird aber direkt folgend erkannt, dass Glasfaser nicht nur für FTTH, sondern auch für FTTC und FTTB eingesetzt werden kann, da die Kombination aus

Doppelkupferadern und Glasanbindung zu einer Steigerung der Bandbreite bei moderatem Kosteneinsatz führen kann. Daher wird beschlossen, dass vom Markt auch all solche Endkundenzugänge umfasst sind, die mittels Kupferdoppeladern im Netz der Telekom Austria realisiert werden, unabhängig davon, ob auf Teilstrecken zwischen Hauptverteiler und Endkunde Glasfasertechnologie (FTTC, FTTB) eingesetzt wird.

Die ISPA begrüßt grundsätzlich diese Feststellung eines technologieneutralen Ansatzes, wie auch von der Europäischen Kommission in ihrer Empfehlung vorgeschlagen und damit die Aufnahme von FTTC und FTTB in den Markt für physischen Zugang zu Netzinfrastruktur, sieht aber die Notwendigkeit einer Konkretisierung und Erweiterung des Marktes auch auf FTTH um hier Konsistenz zu gewährleisten. Es bestehen keine technischen Schranken für die Nutzung von Glasfaser, wie bei CATV gegeben und es bestehen keine sachlichen Rechtfertigungsgründe für eine Ungleichbehandlung von FTTB zu FTTH. Die physikalische Differenzierung (Glas/Kupfer) der Realisierung zum Endkunden erscheint uns kein ausreichendes Kriterium um eine sachlich gerechtfertigte Unterscheidung vorzunehmen.

Eine Aufnahme in den Markt würde auch kein unmittelbares Investitionshemmnis bedeuten, da dort, wo sich Glasfaserleitungen zu den Endkunden bezahlt machen, auch Investitionen getätigt werden.

Eine konkrete Aufnahme in den Markt würde vielmehr die Bedeutung und Zukunftsorientiertheit des Einsatzes von Glasfaser aufzeigen, während eine Ausnahme sich eher als Investitionshemmnis entpuppen könnte.

Größere Unternehmen, die sonst in FTTH investieren würden, könnten so den Anreiz verlieren diese Investitionen zu tätigen und eine Öffnung des Markts mittelfristig verhindern. Sie würden ihren Marktstatus zu behalten und keiner Konkurrenz - angetrieben durch technische Neuerungen - begegnen müssen.

Eine Inkludierung in den Markt könnte dagegen den positiven Effekt haben, dass aufgrund des Wegfalls dieses Hemmnisses der bisher vernachlässigte Ausbau forciert wird, und es zu stärkerem Infrastrukturwettbewerb kommt.

1.3. Ducts

Betreffend ducts wird im Entwurf zur TKMV 2008 ausgeführt, dass diese nicht im Markt für physischen Zugang inkludiert sind, da in der überwiegenden Zahl der Fälle kein durchgehender Kabelkanal vorhanden ist, eine geographisch beschränkte Verfügbarkeit besteht und die damit verbundenen Kosten für einen Wechsel beim Umstieg von der Entbündelung einer TASL auf die Nutzung von Kabelkanälen (insbesondere durch die Unterschiedlichkeit der Anwendungsfälle) gegen die Erfüllung des HM Test bei Kabelkanälen sprechen.

Nachfolgend wird im Entwurf festgehalten, dass eine Nutzung von Kabelkanälen für Entbündelungspartner interessant sein kann, wenn diese einen Umstieg von entbündelten TASLn ausschließlich auf Basis von Kupferdoppelader auf ein Anschlussnetz unter Verwendung von Glasfaser im Rahmen eines VDSL2 Ausbaus

vorzunehmen. Durch die Überlassung von ducts und dark fibre (unbeschaltene Glasfasern) würde einer wirtschaftlichere Versorgung von abgesetzten DSLAMs erleichtern und Redundanz von Infrastruktur reduzieren.

Abschließend wird festgestellt, dass möglicherweise bei Vorliegen einer SMP-Stellung ein Zugang zu Kabelkanälen analog zu den Ausführungen betreffend zu Glasfaser (siehe oben) als unterstützende Verpflichtung (ancilliary service) im Rahmen der Teilentbündelung als Regulierungsmaßnahme nach erfolgter Marktanalyse am Markt für physischen Zugang möglich ist.

Nach Einschätzung der ISPA bestehen zwar natürlich Kosten für eine eigene Linientechnik und zusätzliche Grabungskosten für Teilstrecken in denen keine passenden Kanäle verfügbar sind. Es ist aber zu berücksichtigen, dass ein Zugang zu ducts, wo er technisch möglich ist, Grabungskosten stark dezimiert, da auf bestehenden Strukturen angesetzt werden kann und nicht komplett neu errichtet werden muss. Vor diesem Hintergrund kann der Argumentation zum HM Test nicht gefolgt werden, die einen Ausschluss aus dem Markt zur Folge hat. Für die Betreiber ist es natürlich interessant ein eigenes Netz aufzubauen um eigene Services anbieten zu können und von dem höheren Level in der Ladder of Investment zu profitieren. Um die notwendigen Investitionen zu erleichtern, ist es effizienter an bestehende Leitungen anzuschließen und Brücken zu schlagen bzw die Schnittstellen auszubauen als ein komplett neues Leitungssystem (eventuell parallel zu bestehender Infrastruktur) zu bauen. Wir können uns daher den Ausführungen zum HM Test nicht anschließen und regen eine Aufnahme ducts in den Markt für physischen Zugang an. Eine Einbeziehung von ducts durch den Umweg einer unterstützenden Maßnahme nach erfolgter Marktanalyse wird unserer Einschätzung der Wichtigkeit des Produkts nicht gerecht und würde ein falsches Zeichen für den Gesamtmarkt setzen.

1.4. Zusammenfassung

Die ISPA regt daher zusammenfassend an, auch FTTH und ducts ausdrücklich in den Markt für physischen Zugang aufzunehmen und nicht erst als unterstützende Verpflichtung im Rahmen einer Teilentbündelung als Regulierungsmaßnahme nach erfolgter Marktanalyse einzusetzen.

2. Auftrennung des Markts 7 und 8

Im Entwurf zur Konsultation wird in § 1 zwischen den Märkten (Z 7.) Terminierende Segmente von Mietleitungen mit niedrigen Bandbreiten bis einschließlich 2 Mbit/s (Vorleistungsmarkt) und (Z 8.) Terminierende Segmente von Mietleitungen mit hohen Bandbreiten größer als 2 Mbit/S bis einschließlich 155 Mbit/s (Vorleistungsmarkt) unterschieden.

Nach Ansicht der ISPA besteht keine Notwendigkeit diese Differenzierung durchzuführen. Terminierende Segmente sollten unabhängig der Bandbreite als einheitlicher Markt definiert werden.

3. Geographische Unterteilung des Markts 8

Im Entwurf zur Konsultation wird in § 1 (Z 8.) Terminierende Segmente von Mietleitungen mit hohen Bandbreiten größer als 2 Mbit/s bis einschließlich 155 Mbit/s (Vorleistungsmarkt) iVm § 2 Abs 2 eine geographische Aufteilung durchgeführt und die Gemeinden Bregenz, Dornbirn, Feldkirch, Graz, Hallein, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Salzburg, Steyr, Wels und Wien vom Markt ausgenommen.

Die ISPA spricht sich gegen diese Fortsetzung des Wunsches nach geographischer Separierung aus. Nach unserer Ansicht ist aufgrund der Kleinräumigkeit des Bundesgebiets, der zu erwartenden Abschwächung des Wettbewerbs und der damit einhergehenden negativen Folgeerscheinungen von dieser Maßnahme abzugehen, und das gesamte Bundesgebiet Österreich für alle Teilmärkte als einheitlicher Markt zu definieren.

Mit freundlichen Grüßen

ISPA Internet Service Providers Austria

Generalsekretär
Dr. Andreas Wildberger



Ergeht per E-Mail an:

- RTR Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH
- TTK Telecom-Control-Kommission