

An die
Europäische Kommission
B-1049 Bruxelles
Belgium

Per E-Mail
CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu

Wien, am 16.8.2013

**BETREFF: Beschluss der Kommission in der Sache AZ AT/2013/1475-1476:
Breitbandzugang und (physischer) Zugang zu Netzinfrastrukturen auf den
Vorleistungsmärkten Österreichs**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA erlaubt sich im Zusammenhang mit der Einladung an die Marktteilnehmer in Hinblick auf die ernsthaften Zweifel der Kommission eine Stellungnahme abzugeben, auf ihre zur nationalen Konsultation zum Maßnahmenentwurf M1.1., 1.2. („Breitbandzugang und [physischer] Zugang zu Netzinfrastrukturen auf den Vorleistungsmärkten“) vorgebrachten Stellungnahmen¹ zu verweisen und ersucht um die Beachtung folgender Punkte:

Ein Abstellen auf kostenorientierte Entgelte ohne Durchführung und Berücksichtigung der Ergebnisse eines Margin-Squeeze-Tests könnte zu einer Erhöhung der ULL-Entgelte führen. Ohne gleichzeitig festgesetzte Erhöhung der Endkundenpreise des Incumbent würde dies zu einer Verdrängungen von alternativen ISP sowie zu einem Rückgang von Wettbewerb und Netzausbau führen, und damit zu negativen Auswirkungen für Endkunden. Die von der Kommission geäußerten Befürchtungen, dass zu niedrige ULL-Entgelte Investitionen verhindern würden, können nicht nachvollzogen werden. Die ISPA ist hingegen der Ansicht, dass eine Senkung des ULL-Entgelts sowie eine Beibehaltung des Margin-Squeeze-Tests zu einer Stärkung des Wettbewerbs sowie verstärkten Investitionen in Infrastruktur führen werden, und damit zu leistbaren und modernen Endkundenprodukten. Die Kommission greift durch ihre Entscheidung zudem der „*Recommendation on non discrimination and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment*“ vor und unterläuft hiermit die Autonomie der Mitgliedsstaaten.

¹ Siehe Beilagen; ISPA Stellungnahmen vom 26.4.2013 betreffend AZ M 1.1./12-43 und AZ M 1.2/12-48, Entwurf einer Vollziehungshandlung, physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen und Breitbandvorleistungsmarkt für die Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten.

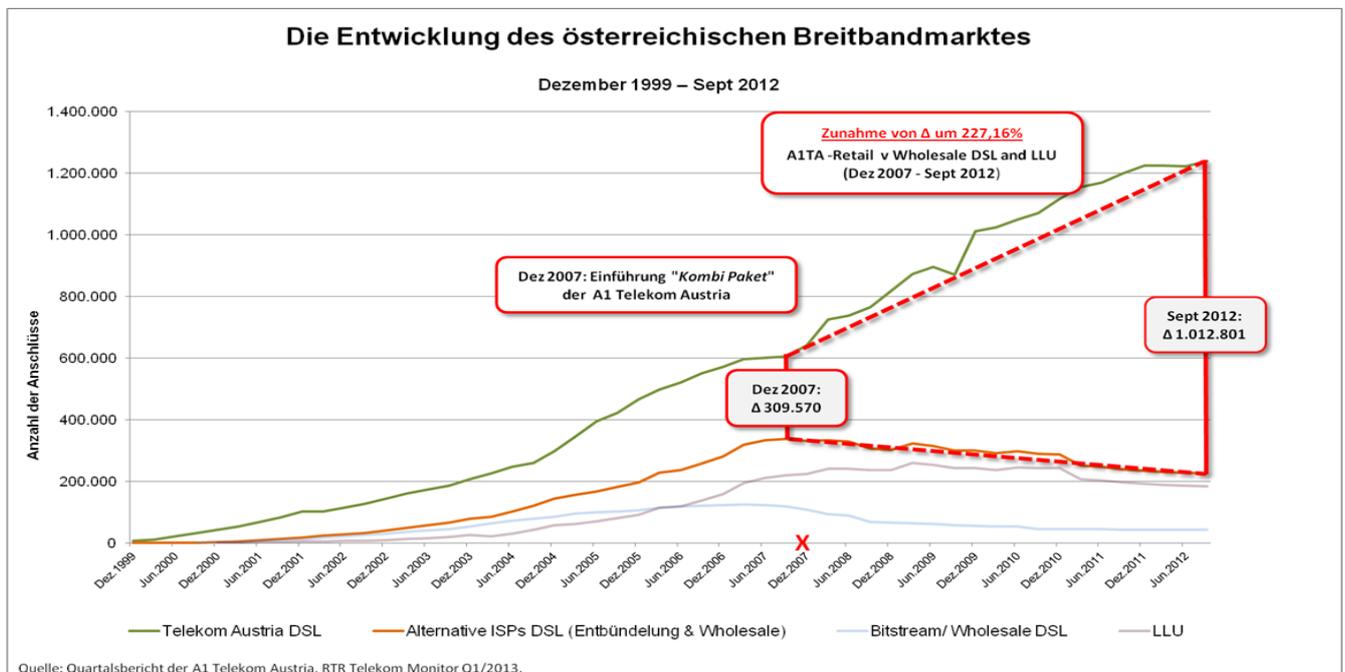
1. Unternehmen, die auf Vorleistungen angewiesen sind, würden durch höhere ULL-Entgelte aus dem Markt verdrängt.

Die A1 TA ist traditionell Vorreiter bei Endkundenpreissenkungen und verfolgte eine offenkundige Verdrängungsstrategie am österreichischen Festnetzbreitbandmarkt.

Das derzeitige Preisniveau am Breitbandfestnetzmarkt geht auf das Kombiangebot aus 2007 der A1 TA bei einem ULL-Entgelt von 10,70 EUR zurück. Der Incumbent hat damals den Preispunkt am Markt gesetzt was letztlich dazu geführt hat, dass die alternativen Anbieter seitdem keinen Anteil am Marktwachstum haben sondern die Anzahl der entbündelten Leitungen rückläufig ist.

Eine Erhöhung der ULL-Entgelte würde dazu führen, dass die alternative ISP diese Preiserhöhung an ihre Kunden weitergeben müssten, während der Incumbent, sofern keine Endkundenpreisregulierung durch die Regulierungsbehörde erfolgt, im Rahmen seiner seit dem Jahre 2008 verfolgten Verdrängungsstrategie diese wohl nicht, oder wenn, dann nur im beschränkten Umfang an seine Kunden weitergeben würde.

Die Folge hiervon wäre, dass die Endkundenpreise der alternative ISP steigen würden, während die Preise des Incumbent wohl gleich bleiben würden. Hierdurch würden die alternative ISP weiter aus dem Markt gedrängt, was zu einem weiteren Rückgang des Wettbewerbs sowie zu einer beschleunigten Remonopolisierung des Breitbandfestnetzmarktes führen würde.



Eine Verbesserung der angespannten Wettbewerbssituation könnte - entgegen den Bestrebungen der Kommission - nur über eine Senkung der ULL-Entgelt erreicht werden, da durch diese Maßnahme der Wettbewerb gefördert und auch ein Anreiz für Investitionen geschaffen werden würde.

Es ist unklar, worauf die Stellungnahme der Europäischen Kommission abzielt. Sofern die Kommission wider die oben angeführten Argumente an einer Erhöhung der ULL-Entgelt festhalten sollte, fordert die ISPA dass jedenfalls auch der Endkundenpreis des Incumbent derart festgesetzt und erhöht wird, sodass es zu keinem Margin-Squeeze kommt. Nur so kann eine Wettbewerbsverzerrung und damit eine weitere Verdrängung von alternativen ISP hintangehalten werden.

Die ISPA verweist zudem darauf, dass jenes Produkt welches gemäß einer Entscheidung der österreichischen Regulierungsbehörde den alternative ISP die Partizipation an der NGA-Infrastruktur des Incumbent („virtuelle Entbündelung“) ermöglichen soll aufgrund einer Reihe von Kritikpunkten (Entgelte, technische Gestaltbarkeit, frustrierte Kosten etc.) keinesfalls als adäquater Ersatz zur herkömmlichen Entbündelung gesehen werden kann. Dies führt zu einer weiteren Verdrängung von alternative ISP und einem Rückgang des Wettbewerbs.

2. Eine Senkung der ULL-Entgelte würde Wettbewerb und Netzausbau fördern.

Durch das Kombipaket des Incumbents aus 2007 mit einem ULL-Entgelt von €10,70.- hat sich das Preisniveau, welches auch die Investitionsbereitschaft der alternative ISP bedingt, eingependelt. Höhere ULL-Mieten würden die alternativen Anbieter in ihren Investitionsmöglichkeiten massiv einschränken und damit vom Markt verdrängen. Eine Senkung der ULL- und vULL-Mieten würde hingegen zu einer zusätzlichen Investitionsbereitschaft führen, da somit höhere Margen erzielbar wären und somit den alternativen ISP mehr Geld für Investitionen in Infrastruktur zur Verfügung stünde. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass eine Senkung nicht zu einem neuerlichen predatory pricing durch den Incumbent führt, sondern mittels eines nachhaltigen Endkundenpreises eine ausreichende Marge für die ISPs als Investitionsanreiz erhalten bleibt.

3. Das Margin-Squeeze-Berechnungsmodell ist beizubehalten.

Das FL-LRAIC-Modell in Verbindung mit dem Margin Squeeze-Ansatz schafft, wie es die RTR-GmbH schon treffend empfohlen hat und wie es sich aus der österreichischen, sektorspezifischen und topographischen Struktur ergibt, somit Abhilfe für die Frage nach einer adäquaten Berechnung der Kosten sowie für die Aufrechterhaltung eines entsprechenden nationalen Wettbewerbs. Dies deswegen, da im Rahmen des Netzbetriebes mit Belastungen der Netzkapazität zu rechnen ist, die auch in

Spitzenzeiten vom Netz aufgefangen werden müssen. Das führt zu einem vorsorglichen Netzausbau, der auch geeignet ist diese Spitzen die an die Grenzen der Netzkapazität gehen zu bewältigen, was in die Kostenberechnung für die Aufrechterhaltung und für den Ausbau von Netzinfrastruktur einmündet. Die betreffenden Spitzen treten nur zu bestimmten Zeitpunkten auf (bestimmte Feiertage), während in der restlichen Zeit das Netz noch genügend Kapazität hätte, um zusätzliche Kunden aufzunehmen. Das FL-LRAIC-Modell in Verbindung mit dem Margin Squeeze-Ansatz ist das einzige Kostenmodell, dass für eine adäquate Kostenaufteilung unter allen Mitbewerben im Hinblick auf diese Situation geeignet ist für einen entsprechenden Wettbewerb zu sorgen und dadurch auch Investitionen in die Netzinfrastruktur zu ermöglichen. Dabei schafft der Margin Squeeze-Ansatz ein ausgewogenes Klima zwischen Incumbent und alternative ISP, da hierdurch ein predatory pricing des Incumbents im Rahmen des Regulierungsansatzes unterbunden wird. Hierdurch profitieren der Wettbewerb und der Netzausbau gleichermaßen.

4. Die EK verfügt über keinen Beleg für fehlende Investitionen; Sie äußert lediglich Befürchtungen.

Der Annahme der Kommission, dass Entgelt auf dem von der TKK vorgeschlagenen Niveau den Ausbau von NGA-Infrastruktur verhindern würde, kann nicht gefolgt werden. Stattdessen verweist die ISPA auf das Prinzip der *ladder of investment*, welches gerade dazu führen soll, dass alternative ISP in eigene Infrastruktur investieren. Ein entsprechendes ULL-Entgelt sowie das Hintanhalten einer Preis-Kosten-Schere sind essentiell um derartige Investitionen erst zu ermöglichen. Nach Ansicht der ISPA würde eine Erhöhung der ULL-Miete dazu führen, dass sich die Investitionen in den Vorleistungsmarkt reduzieren würden, da eine Erhöhung der Entgelte, wie oben ausgeführt, die Margen der alternative ISP weiter beschneiden würde und dadurch bei diesen in Folge weniger Ressourcen für allfällige Investitionen in Infrastruktur zur Verfügung stehen würden.

Es erscheint der ISPA zudem sehr zweifelhaft, dass eine Erhöhung der ULL-Entgelte im einstelligen Euro-Bereich für Investoren Anreiz schaffen würde als Neueinsteiger in Infrastruktur zu investieren. Bezüglich der Vorhersehbarkeit ist zudem anzumerken, dass sich die ULL-Entgelte seit dem Kombipaket 2007 auf einem stabilen Niveau befinden und somit vorausschauende Investitionen ermöglicht haben.

Neben dem Incumbent investieren auch alternative ISP in Infrastruktur, doch sind die Rahmenbedingungen unter welchen diesen Investitionen derzeit erfolgen durchaus fordernd, da z.B. noch gänzlich offen ist zu welchem Zeitpunkt und in welchem Ausmaß die Zahlungsbereitschaft der Konsumentinnen und Konsumenten für hochbreitbandige Verbindungen gegeben sein wird.

Gleichermaßen offen ist, ob nicht technologische Entwicklungen (LTE, Vectoring) den von der Kommission beständig indirekt geforderten FTTH Ausbau unter Umständen obsolet machen könnten. Die ISPA verweist in diesem Zusammenhang beispielsweise

auf die Technologien VDSL sowie Vectoring, die hohe Bandbreiten auch auf herkömmlichen Kupferdoppeladerleitungen ermöglichen.

Sofern Vectoring, VDSL2 oder LTE FttH substituieren würden, wäre die Nachfrage an eine kurz- oder mittelfristige Infrastrukturinvestition in FttH seitens aller alternativen ISP nicht gegeben. Auch Deregulierungsmaßnahmen würden sich höchstens insofern negativ auswirken, indem alternative ISP aus dem Markt gedrängt würden und somit der Incumbent Endkundenpreise nach seinem Belieben gestalten könnte, was zu einem weiteren Rückgang von Wettbewerb sowie einer Remonopolisierung führen würde.

5. Die EK greift der Recommendation vor und unterläuft dadurch die Autonomie der Mitgliedsstaaten

Die ISPA weist darauf hin, dass die von der Kommission angeführte „*Recommendation on non discrimination and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment*“ nach wie vor nicht verabschiedet wurde und damit keine wie auch immer geartete Wirkung entfaltet. Die Kommission bezieht sich jedoch in ihrem Beschluss, der die RTR-GmbH als nationale Regulierungsbehörde rechtlich bindet, auf diese Empfehlung und greift ihr damit vor. Die Kommission scheint die Erarbeitung der Empfehlung und damit die Einbindung Österreichs nicht zu verfolgen und unterläuft dadurch die Autonomie der Mitgliedsstaaten. Gleichzeitig werden die regionalen Bedürfnisse des österreichischen Marktes ignoriert.

Es ist aus Sicht der ISPA zudem nicht die Aufgabe der Kommission zu bestimmen, wer, wann, wo und mit welcher Technologie am Markt seine Produkte anbietet. Mit der intendierten Erhöhung der Vorleistungsentgelte für ULL und Breitband-Wholesale würde man aber genau dies tun: nämlich darüber entscheiden, dass die Investitionsmöglichkeiten alternative Anbieter massiv eingeschränkt werden sollen womit kompetitive Endkundenprodukte nicht mehr möglich sind. Profitieren würde davon ausschließlich der Incumbent der sich damit Mitbewerbern entledigt hätte.

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 – (EU Transparenz Register No. 56028372438-43; LIVR Register No. LIVR-00226) ist der Dachverband der österreichischen Internet Service-Provider 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.