

Konsultation zur Flexibilisierung der Festnetz-Vorleistungsregulierung

Motivation

Gegenwärtig werden die kostenorientierten Entgelte für die Festnetz-Vorleistungen Originierung und Terminierung von der Regulierungsbehörde mittels FL-LRAIC festgelegt. Dieses Regime führt in der gegenwärtigen Marktsituation zu den folgenden Problemen: Die fest-mobil Substitution hat dazu geführt, dass die Minuten und Umsätze aus Verbindungsleistungen im Festnetz in den letzten Jahren – insbesondere im Privatkundensegment – stark zurückgegangen sind. Da sich die Kosten – selbst bei Zugrundelegung eines effizienten Netzes – nicht im gleichen Ausmaß reduzieren lassen, würde dies zu einer Erhöhung der nach FL-LRAIC berechneten Vorleistungspreise für Originierung und Terminierung führen. Dies könnte im Weiteren auch zu einer Erhöhung der Endkundenpreise führen, da ja eine Abhängigkeit zwischen Vorleistungs- und Endkundenentgelten besteht. Höhere Vorleistungs- und Endkundenpreise würden aber zu einer Verstärkung der fest-mobil Substitution und zu einem noch stärkeren Rückgang der Mengen im Festnetz führen, und dies wiederum zu höheren Entgelten. Weiters werden im bestehenden Regime auch mögliche Endkundenpreissenkungen durch Telekom Austria verhindert, die zu einem margin squeeze führen würden (z.B. echte flat rates) bzw. auch Endkundenpreissenkungen von ANBs, da diese immer Auszahlungen pro Minute auf der Vorleistungsebene haben. Dies ist auch aus Sicht der Endkunden unbefriedigend.¹

In der gegenwärtigen Situation (rückläufige Mengen im Festnetz) ist das bestehende Vorleistungs-Regime (minutenbasierte Abrechnung, Entgelte basierend auf FL-LRAIC) also nicht optimal. Dies wurde auch von Prof. Vogelsang in einer zu eben diesem Thema von der RTR in Auftrag gegebenen Studie festgestellt.

Es wird daher überlegt, im Zuge der gegenwärtig stattfindenden Marktanalyse der Festnetz-Vorleistungsmärkte (Originierung im Netz der Telekom Austria und Terminierung in individuellen Festnetzen) komplementär zum bestehenden Regime eine neue Vorleistungsregulierung einzuführen, die den wettbewerblichen Gegebenheiten eines wachsenden Drucks durch Mobilprodukte und der sich daraus ergebenden erforderlichen höheren Preissetzungsflexibilität besser entspricht.

Alternativen zur bestehenden Vorleistungsregulierung

Prof. Vogelsang wurde auch beauftragt, alternative Vorleistungsregulierungen zu bewerten und ggf. eine konkrete Alternative vorzuschlagen. Dabei wurden folgende Optionen betrachtet:

- andere Kostenkonzepte (insbesondere short run marginal costs) für minutenbasierte Abrechnung
- retail minus für minutenbasierte Abrechnung
- Capacity based charging (CBC) basierend auf FL-LRAIC, anderen Kostenkonzepten oder retail-minus
- Zweigliedrige Vorleistungsentgelte

¹ Eine ähnliche Situation ist zuvor im Breitbandmarkt aufgetreten, wo es aufgrund niedriger Endkundenentgelte (Weihnachtsaktion) zu einem margin squeeze zur Entbündelung, die basierend auf FL-LRAIC berechnet wurde, gekommen wäre. Diese Situation wurde dahingehend gelöst, dass der Preis für die Entbündelung als das Minimum aus FL-LRAIC und retail-minus (min {FL-LRAIC, retail minus}) festgelegt wurde. Es musste also aufgrund der sinkenden Anzahl an Anschlüssen vom FL-LRAIC-Preis abgewichen werden.

- Deregulierung

Prof. Vogelsang kommt zum Schluss, dass in der gegenwärtigen Situation für Entbündelung, aber auch für Festnetz-Vorleistungsmärkte retail-minus als Option (d.h., der Maximalpreis ist weiterhin mit FL-LRAIC limitiert) ein geeigneter und implementierbarer Ansatz wäre. Bei den Festnetz-Vorleistungsmärkten beurteilt er auch CBC als geeignete Alternative, wobei die Entgelte für die Kapazitäten als das Minimum aus FL-LRAIC und retail-minus ($\min\{\text{FL-LRAIC}, \text{retail-minus}\}$) festgelegt werden sollten. Welches Regime nun tatsächlich am geeignetsten ist, ist für Prof. Vogelsang auch wesentlich von Implementierungsproblemen und den Vorgaben der Europäischen Kommission (insbesondere pure LRIC für Terminierung) abhängig.

Basierend auf diesen Ausführungen wurden von der RTR in weiterer Folge nachstehende Optionen betrachtet:

	Abrechnungsart	Entgeltfestlegung	gilt für
1.	minutenbasiert	$\min\{\text{FL-LRAIC}, \text{retail-minus}\}$	Originierung
2.	minutenbasiert	$\min\{\text{FL-LRAIC}, \text{retail-minus}\}$	Originierung + Terminierung
3.	CBC	$\min\{\text{FL-LRAIC}, \text{retail-minus}\}$	Originierung
4.	CBC	$\min\{\text{FL-LRAIC}, \text{retail-minus}\}$	Originierung + Terminierung

Der wesentliche Unterschied zwischen minutenbasierter Abrechnung und CBC ist, dass alternative Betreiber bei minutenbasierter Abrechnung Grenzkosten >0 (Auszahlungen je Minute) haben, während dies bei CBC nicht der Fall ist. CBC erlaubt daher ein wesentlich höheres Maß an Preissetzungsflexibilität sowohl für alternative Betreiber als auch im Weiteren für Telekom Austria (da die Gefahr eines margin squeeze auf Ebene einzelner Minutenpreise stark reduziert ist). Wird die minutenbasierte Abrechnung für Originierung oder Originierung und Terminierung von FL-LRAIC nur auf $\min\{\text{FL-LRAIC}, \text{retail-minus}\}$ umgestellt, ohne gleichzeitig CBC einzuführen, erhöht sich zwar die Flexibilität für Telekom Austria, jedoch in einem wesentlich geringeren Ausmaß. Da alternative Betreiber weiterhin positive Grenzkosten haben, sind z.B. echte flat-rates in einer solchen Situation nicht (kaum) möglich. Die alternativen Betreiber wären ebenfalls (weiterhin) in ihrer Preisgestaltung stark von den Preisen der Telekom Austria bestimmt. CBC hat also einige wesentliche Vorteile gegenüber der minutenbasierten Abrechnung.

Gilt CBC nur für Originierung, so haben ANBs für Terminierung in das Festnetz weiterhin positive Grenzkosten, was den Vorteil von CBC stark einschränken würde. Es erscheint also ein Regime optimal, in dem CBC im Festnetz sowohl für die Originierung von TA als auch für die Terminierung zu TA gilt.

In Spanien wurden bereits positive Erfahrungen mit CBC – das bereits 2001 eingeführt wurde – gemacht. ANBs machen in großem Umfang davon Gebrauch und können beispielsweise flat-rate Angebote von Telefónica replizieren.

Konsultationsfragen

1. Wie beurteilen Sie den regulatorischen Kostenrechnungsansatz FL-LRAIC bei sinkenden Mengen? Sehen Sie auch die oben aufgezeigte Problematik („Teufelskreis“ aus zurückgehenden Mengen und steigenden Preisen)? Halten Sie aufgrund dessen die Einführung eines neuen Regimes für erforderlich/sinnvoll?
2. Welche alternative Regulierung halten Sie in der gegenwärtigen Situation für geeignet? Wie stehen Sie zur vorläufigen Einschätzung, derzufolge CBC zusätzlich zur minutenbasierten Abrechnung eine geeignete Option darstellt.
3. Bei der Einführung von CBC würden sich unter anderem folgende Fragestellungen ergeben, bei denen wir Sie um Ihre Beurteilung ersuchen:

Frage	Vorläufige Position
a. Soll CBC anstatt oder zusätzlich zum bestehenden Regime eingeführt werden?	CBC könnte zusätzlich zum bestehenden Regime eingeführt werden. Alternative Betreiber könnten pro Pol zwischen den Regimen (CBC und minutenbasierte Abrechnung) wählen.
b. Soll CBC für Originierung und Terminierung gelten?	CBC könnte für Originierung und Terminierung gelten
c. Soll CBC nur für Telekom Austria oder auch für die Terminierung in andere Festnetze gelten?	Nur Telekom Austria könnte zu CBC verpflichtet werden. Alternative Betreiber könnten zwischen CBC und minutenbasierter Abrechnung wählen.
d. Gilt CBC auch für single und double tandem oder nur für lokale Zusammenschaltung?	CBC könnte nur für die lokale Zusammenschaltung angeordnet werden (Transit ist nicht reguliert).
e. Sollen auch Mobilfunkbetreiber mittels CBC in das Festnetz terminieren können?	Telekom Austria würde nur dann verpflichtet werden, Mobilfunkern CBC anzubieten, falls diese ebenfalls CBC zum selben Entgelt akzeptieren (Reziprozität).
f. Falls CBC nicht für M2F Verkehr gelten soll: Kann Tromboning verhindert werden?	Tromboning könnte über stichprobenartige Verkehrsauswertungen und entsprechende Pönalen verhindert werden.
g. Welche Kapazität muss für welchen Zeitraum gebucht werden?	Die Kapazitäten könnten wie bisher in 2 Mbit/s-Schritten gebucht werden (2 MBit/s-Links). Die minimale Behaltdauer eines Links könnte sechs Monate sein.
h. Wie wird mit Überlaufminuten umgegangen?	Überlaufminuten könnten auf höherer Netzebene oder über einen Dritten übergeben werden.
i. Wie wird der Preis für die Kapazität festgelegt?	Der Preis könnte als min {FL-LRAIC, retail-minus} festgelegt werden.
j. Wie lange gelten die festgelegten Link-Preise? Wie werden sie nach dieser Periode angepasst?	Die Link-Preise könnten bis zur nächsten Marktanalyse (ca. zwei Jahre) bestehen bleiben. Bei der nächsten Analyse könnte eine Anpassung mit den dann realisierten Mengen, sowohl bei den Link-Preisen als auch bei den Minutenpreisen erfolgen.
k. Sind Anrufe zu allen Nummern umfasst, oder sind bestimmte Nummern auszunehmen?	Originierung zu Mehrwertdiensten ist single tandem Originierung und könnte daher nicht von CBC umfasst sein.

4. Welche Fragestellungen sind im Zusammenhang mit der Einführung von CBC aus Ihrer Sicht noch wesentlich und müssten daher gelöst werden?
5. Welche Auswirkungen erwarten Sie durch die (zusätzliche) Einführung von CBC? Wird das Ziel der höheren Preissetzungsflexibilität erreicht?