

Bescheid

Die Telekom-Control-Kommission hat durch Dr. Elfriede Solé als Vorsitzende sowie durch Dr. Erhard Fürst und Univ.-Prof. DI Dr. Günter Haring als weitere Mitglieder in der Sitzung vom 16.10.2017 einstimmig folgenden Bescheid beschlossen:

I. Spruch

Gemäß §§ 90 Abs 1 Z 1 iVm 42 Abs 1 TKG 2003 und Spruchpunkte C.3.1.2 und C.3.4.2 des Bescheids der Telekom-Control-Kommission vom 16.12.2013, M 1.1/12-106 sowie Spruchpunkte C.2.2 – C.2.4 des Bescheides der Telekom-Control-Kommission vom 16.12.2013, M 1.2/12-94 wird festgestellt, dass hinsichtlich des Abstands zwischen Endkunden- und Vorleistungsentgelten der A1 Telekom Austria AG auf den Wertschöpfungsstufen Breitbandvorleistung für die Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten und physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen für die Jahre 2015 und 2016 keine Preis-Kosten-Schere („Margin-Squeeze“) vorliegt.

II. Begründung

1 Gang des Verfahrens

Die Telekom-Control-Kommission hat am 5.12.2016 ein Verfahren zur Überprüfung der Verpflichtungen der A1 Telekom Austria AG hinsichtlich des Abstands zwischen Endkunden- und Vorleistungsentgelten auf den Wertschöpfungsstufen Breitbandvorleistung für die Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten und physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen für das Jahr 2015 eingeleitet.

Darüber hinaus hat die Telekom-Control-Kommission gemäß § 52 AVG Dr. Bernd Hartl und Dr. Anton Schwarz gemäß § 52 AVG zu Amtssachverständigen bestellt und sie mit der Erstellung eines wirtschaftlichen Gutachtens zur Überprüfung des Abstands zwischen Endkunden- und Vorleistungsentgelten auf den Wertschöpfungsstufen Breitbandvorleistung für die Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten und physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen für das Jahr 2015 beauftragt (ON 1).

Die Einleitung des Verfahrens wurde gemäß § 40 KOG am 6.12.2016 mittels Edikts auf der Homepage der RTR-GmbH, der Geschäftsstelle der Telekom-Control-Kommission, mit der Wirkung kundgemacht, dass vom Verfahren Betroffene ihre Parteistellung verlieren, wenn sie nicht innerhalb von sechs Wochen nach Kundmachung des Edikts ihre Betroffenheit gegenüber der Behörde unter der E-Mail-Adresse msq@rtr.at glaubhaft machen (https://www.rtr.at/de/tk/S23_16_Edikt_20161206, ON 2).

Folgende Betreiber verfügen im gegenständlichen Verfahren über Parteistellung: A1 Telekom Austria AG (A1), Hutchison Drei Austria GmbH, DIALOG telekom GmbH & Co KG, UPC Austria GmbH, UPC Telekabel Wien GmbH, UPC Telekabel-Fernsehznetz Region Baden Betriebsgesellschaft mbH, UPC Austria Services GmbH, UPC Telekabel-Fernsehznetz Wiener Neustadt/Neunkirchen Betriebsgesellschaft mbH, UPC Business Austria GmbH, UPC Oberösterreich GmbH, UPC Cablecom Austria GmbH sowie UPC DSL Telekom GmbH (nunmehr UPC Business Austria GmbH).

Im August 2017 haben die Amtssachverständigen ihr wirtschaftliches Gutachten vorgelegt („Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren S 23/16, Überprüfung des Abstands zwischen Endkunden- und Vorleistungsentgelten auf den Wertschöpfungsstufen des Bitstream Access für Geschäftskundenprodukte und Entbündelung“, ON 11). Vor dem Hintergrund der gutachterlichen Ausführungen hat die Telekom-Control-Kommission am 21.8.2017 beschlossen, das gegenständliche Verfahren um eine Margin Squeeze Überprüfung des Jahres 2016 zu erweitern (ON 12). Den Verfahrensparteien wurden das Gutachten sowie die Information über den Beschluss der Telekom-Control-Kommission zur Erweiterung der gegenständlichen Prüfung auf das Jahr 2016 mit der Möglichkeit zur Stellungnahme bis 11.09.2017 zugestellt (ON 13).

A1 hat am 11.9.2017 eine Stellungnahme zum wirtschaftlichen Gutachten übermittelt (ON 14). Weitere Stellungnahmen langten nicht ein.

2 Festgestellter Sachverhalt

2.1 Beträchtliche Marktmacht und spezifische Verpflichtungen

Für die verfahrensgegenständlichen Zeiträume 2015 und 2016 sind die Bescheide der Telekom-Control-Kommission vom 16.12.2013 zu M 1.1/12 und M 1.2/12 relevant:

2.1.1 Markt für physischen Zugang zu Netzinfrastrukturen

Mit Bescheid zu M 1.1/12-106 wurde gemäß §§ 36 Abs 1 iVm 37 Abs 1 iVm 35 TKG 2003 festgestellt, dass A1 auf dem Vorleistungsmarkt "Physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen" über beträchtliche Marktmacht verfügt.

Mit diesem Bescheid wurden A1 unter anderem folgende spezifische Verpflichtungen unter dem Titel „Entgeltkontrolle“ auferlegt:

„3.1.2 Margin Squeeze Freiheit des Entgelts

A1 Telekom Austria AG hat gemäß § 42 TKG 2003 überdies sicherzustellen, dass das Entgelt für die unter Spruchpunkt I.C.1.1 genannten Leistungen [Anmerkung: Entbündelung und Teilentbündelung] Margin Squeeze frei ist, d.h. ausgehend von den tatsächlich angebotenen Endkundenpreisen unter Zugrundelegung eines Durchrechnungszeitraumes von zwölf Monaten ein um die Kosten ihres Retail-Armes reduziertes Entgelt darstellt.

Der (Netto-)Endkundenpreis jedes auf einem marktgegenständlichen Produkt beruhenden Endkundenprodukts hat – auch bei allen kurzfristigen Aktionsangeboten auf der Endkundenebene – zumindest soweit über dem (Netto)Vorleistungspreis des jeweils zugeordneten Produktes auf der Vorleistungsebene zu liegen, dass ein vergleichbar effizienter Betreiber zumindest die vermeidbaren Kosten decken kann.“

Für die virtuelle Entbündelung ist Folgendes normiert:

„3.4.2 Margin Squeeze Freiheit des Entgelts

A1 Telekom Austria AG hat gemäß § 42 TKG 2003 überdies sicherzustellen, dass das Entgelt für die unter Spruchpunkt I.C.1.3 genannten Leistungen [Anmerkung: virtuelle Entbündelung] Margin-Squeeze-frei ist, d.h. ausgehend von den tatsächlich angebotenen Endkundenpreisen unter Zugrundelegung eines Durchrechnungszeitraumes von zwölf Monaten ein grundsätzlich um die Kosten ihres Retail-Armes reduziertes Entgelt darstellt. Soweit erforderlich werden dabei die Skalenvorteile eines effizienten alternativen Betreibers berücksichtigt. A1 Telekom Austria AG kann für das Vorleistungsprodukt „virtuelle Entbündelung“ auf Vorleistungsebene bestehende („nicht-NGA“) Bandbreiten von künftigen („NGA-Bandbreiten“) preislich differenzieren.

Der (Netto-)Endkundenpreis jedes auf einem marktgegenständlichen Produkt beruhenden Endkundenprodukts hat – auch bei allen kurzfristigen Angeboten auf der Endkundenebene – zumindest soweit über dem (Netto)Vorleistungspreis des jeweils zugeordneten Produktes auf der Vorleistungsebene zu liegen, dass ein vergleichbar effizienter Betreiber zumindest die

vermeidbaren Kosten decken kann. Soweit erforderlich werden dabei die Skalenvorteile eines effizienten alternativen Betreibers berücksichtigt.“

2.1.2 Markt für Breitbandvorleistungen für die Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten

Mit Bescheid zu M 1.2/12-94 wurde gemäß §§ 36 Abs 1 iVm 37 Abs 1 iVm 35 TKG 2003 festgestellt, dass A1 auf dem Vorleistungsmarkt „Breitbandvorleistungen für die Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten“ über beträchtliche Marktmacht verfügt.

Mit diesem Bescheid wurden A1 unter anderem folgende spezifische Verpflichtungen auferlegt:

„C.2 Entgeltkontrolle

C.2.1 A1 Telekom Austria AG hat gemäß § 42 TKG 2003 für die Gewährung des Zuganges für jene Vorleistungsprofile im Sinne des Spruchpunkts C.1.1, deren Verkehr regional gemäß Spruchpunkt C.1.2 übergeben wird, die sich an Geschäftskunden richten und die von A1 Telekom Austria AG auch zur Bereitstellung von eigenen Endkundenprodukten verwendet werden, ein um die Kosten ihres Retail-Armes reduziertes Entgelt zu verrechnen (Entgeltkontrolle auf Basis „Retail Minus“).

C.2.2 A1 Telekom Austria AG hat zur Hintanhaltung einer Preis-Kosten-Schere für die von ihr im Sinne des Spruchpunkts C.1.1 angebotenen Produkte ihre Entgelte in einer Höhe zu setzen, dass das tatsächlich von den Beziehern von Geschäftskundenprodukten entrichtete Entgelt jedes einzelnen Produkts ausreicht, um das Vorleistungsentgelt sowie die vermeidbaren Kosten von A1 Telekom Austria AG auf Produktebene abzudecken. Gleichzeitig muss das tatsächlich von den Beziehern von Geschäftskundenprodukten entrichtete Entgelt aller Produkte ausreichen, um das Vorleistungsentgelt sowie die Vollkosten über alle Produkte unter Zugrundelegung eines Durchrechnungszeitraumes von zwölf Monaten abzudecken.

Kosten, die der A1 Telekom Austria AG aufgrund der externen Bereitstellung von Bitstream-Produkten im Sinne des Spruchpunkts C.1.1 entstehen, sind nur in jenem Ausmaß zu berücksichtigen, das dem Anteil der extern bereitgestellten Anschlüsse an den insgesamt bereitgestellten Anschlüssen entspricht. [...]

C.2.3 Der (Netto)Vorleistungspreis jedes einzelnen marktgegenständlichen Produktes iSd Spruchpunkts C.2.1 hat – auch bei allen kurzfristigen Aktionsangeboten auf der Endkundenebene – zumindest so weit unter dem (Netto-)Endkundenpreis eines zugeordneten Produktes auf der Vorleistungsebene zu liegen, dass die vermeidbaren Kosten von A1 Telekom Austria AG gedeckt sind.

C.2.4 A1 Telekom Austria AG hat bei der Entgeltfestsetzung für die marktgegenständlichen Leistungen iSd Spruchpunktes C.2.1 zu gewährleisten, dass auch Nachfrager nach entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen keiner Preis-Kosten-Schere ausgesetzt werden. [...]“

2.2 Methode der Margin Squeeze Prüfung

Die der gegenständlichen Überprüfung zugrundeliegende Methode ergibt sich aus den vorerwähnten Bescheiden zu M 1.1/12-106 M 1.2/2012-94:

Die Margin Squeeze Berechnung überprüft, ob sich A1 intern niedrigere Vorleistungspreise verrechnet als externen Nachfragern (ihren Mitbewerbern). Bei der Margin Squeeze Prüfung erfolgt somit eine gedankliche Trennung von A1 in verschiedene Unternehmensbereiche auf unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen). Es wird im Rahmen der Margin Squeeze-Rechnung somit die Frage gestellt: Kann das (Teil-)Unternehmen A1 auf der nachgelagerten Wertschöpfungsstufe (zB A1-Retail), unter Inanspruchnahme der öffentlich angebotenen Vorleistungsprodukte eines (Teil-)Unternehmens auf der vorgelagerten Wertschöpfungsstufe (zB A1-Wholesale), ihre eigenen (Retail-)Produkte kostendeckend erbringen oder liegt eine Kostenunterdeckung vor?

Bei der Margin Squeeze Prüfung der Breitbandvorleistungen sowie der physischen Entbündelung kommt entsprechend den oben genannten Bescheiden ein „as efficient operator“-Ansatz (auch als „Equally Efficient Operator“ bzw EEO-Ansatz bezeichnet) zur Anwendung. Die Anwendung eines EEO-Ansatzes hat insbesondere folgende Konsequenzen:

- Den Vergleichsmaßstab stellen die Kosten von A1 bzw jene Kosten dar, die A1 bei Inanspruchnahme ihrer eigenen Vorleistungsprodukte entstehen würden.
- Es gelangen die Kundenstruktur und Skalenvorteile (economies of scale) sowie Verbundvorteile (economies of scope) der A1 zur Anwendung.
- Bei der Margin Squeeze-Rechnung wird nicht überprüft, ob der individuelle Businesscase eines einzelnen konkreten Betreibers oder eines fiktiven Betreibers positiv ist.

In bestimmten Situationen ist jedoch ein Abweichen vom EEO-Ansatz in Richtung eines „Reasonable Efficient Operator“-Ansatzes (REO), insbesondere in Form der Berücksichtigung niedrigerer Skalenvorteile von alternativen Betreibern, zulässig.

Bei der Margin Squeeze Prüfung der virtuellen Entbündelung wurde dies – wie bereits in der Vergangenheit – bei der Kostenposition DSLAM-Management auch durchgeführt. Da bei dieser Kostenposition Skalenvorteile besonders stark wirken, werden hier nur die Teilnehmerzahlen eines hypothetischen effizienten Betreibers angesetzt. Ansonsten würden sich hohe Barrieren für die Nutzung der virtuellen Entbündelung ergeben.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist jener der Zuordnung von gemeinsamen Kosten. Fallen Fixkosten für mehrere Produkte gemeinsam an, so lassen sich diese nur unzureichend objektiv auf die einzelnen Produkte zuordnen. Als Beispiel sei hier die Teilnehmeranschlussleitung erwähnt, die von einem Sprachtelefonieservice sowie alternativ oder aber eben auch gleichzeitig von einem Breitbandservice genutzt werden kann. Alle Versuche, diese gemeinsamen Kosten auf die einzelnen Produkte aufzuteilen, sind letztlich arbiträr, da die Leitung unabhängig von der tatsächlichen Nutzung ungeteilt physisch bestehen bleibt.

Eine Fixkostenschlüsselung ist arbiträr, daher sind keine „richtigen“ Kosten für einzelne Produkte ermittelbar, die gemeinsame (Fix-)Kosten enthalten. Es gilt somit, dass für eine verlustfreie Leistungserbringung über alle Produkte die gesamten Vollkosten gedeckt sein müssen, für das einzelne Produkt hingegen nur die inkrementellen Kosten.

Damit kein Margin Squeeze vorliegt, müssen somit gleichzeitig zwei Maßstäbe erfüllt sein:

1. Über alle Breitbandprodukte müssen über den Betrachtungszeitraum von einem Jahr die Vollkosten gedeckt sein (Berechnung zu Vollkosten über alle Produkte).
2. Bei einzelnen Produkten (auch Aktionsprodukten) müssen zumindest die vermeidbaren Kosten gedeckt sein (Berechnung zu vermeidbaren Kosten für einzelne Produkte).

Für den Vollkosten-Ansatz werden deswegen alle Breitbandprodukte gewählt, da die physische (und voraussichtlich auch die virtuelle) Entbündelung zum größten Teil für die Bereitstellung von Breitbandinternetdiensten an Endkunden verwendet wird.

Ausgangspunkt der Berechnungen zu Vollkosten ist der gewichtete Mittelwert der Erlöse (Average Revenue Per User – ARPU). Von diesen Erlösen sind sämtliche Leistungen in Abzug zu bringen, die A1 bei der gegenständlichen Vorleistung nicht erbringt, sondern die vom alternativen Betreiber selbst erbracht werden müssen. Da die Margin Squeeze Prüfung in der Praxis sowohl die Prüfung der Marge zwischen Endkunden- und Bitstream-Ebene als auch zwischen Bitstream-Ebene und Entbündelung (bzw Endkundenebene und Entbündelung) umfasst, können hier zwei Kostenblöcke unterschieden werden: „Retailkosten“ sind jene Kosten, die dem alternativen Betreiber beim Bezug von Bitstream-Diensten zusätzlich anfallen. „ULL-Zusatzkosten“ sind jene Kosten, die zusätzlich anfallen, wenn entbündelt wird.

Sind Erlöse minus Kosten größer oder gleich dem (durchschnittlichen) monatlichen Entgelt für die (virtuelle) Entbündelung, so liegt kein Margin Squeeze vor.

Als Bezugszeitraum für die Vollkostenbetrachtung wird ein Jahr angewandt.

2.3 Berechnungsschema

Zunächst werden die Bruttoerlöse um allfällige Rabatte und Herstellaktionen gekürzt. Sodann wird der Abschlag (Minus) bestehend aus (Voll-)Kosten der Endkundenebene abgezogen. Die Vertriebskosten der Vorleistungsebene werden als Aufschlag (Plus) hinzugezählt, um somit den Margin Squeeze freien Vorleistungspreis (SOLL-Vorleistungspreis) zu erhalten. Dieser SOLL-Vorleistungspreis wird dem tatsächlich verrechneten IST-Vorleistungspreis, bestehend aus Vorleistungserlösen abzüglich allfälliger Rabatte und Herstellaktionen, gegenübergestellt.

In einem nächsten Schritt erfolgt die Prüfung des Margin Squeeze für die Wertschöpfungsebenen zwischen breitbandigen Zugang auf Vorleistungsebene und der Vorleistung der Entbündelung von Teilnehmeranschlussleitungen. Dabei sind neben den von A1 auf der Endkundenebene angebotenen Breitbandzugängen auch jene auf der Vorleistungsebene in der Berechnung zu berücksichtigen und im angewandten Mengengerüst mit einzubeziehen. Die diesem Mengengerüst entsprechenden und um allfällig gewährte Rabatte und Herstellaktionen auf der Vorleistungsebene gekürzten IST-Vorleistungspreise werden dem SOLL-Vorleistungspreis auf der Ebene der Entbündelung gegenüber gestellt. Der SOLL-Vorleistungspreis auf der Ebene der Entbündelung errechnet sich aus jenen Kosten, die A1 entstehen würden, würde sie ihre sämtlichen Breitbandzugänge mittels Entbündelung realisieren. Dabei gelangen für die einzelnen Teilleistungen (zB monatlicher Mietpreis der Teilnehmeranschlussleitung, Kollokationsmiete, Backboneanbindung etc) jene Entgelte zur Anwendung, wie diese von A1 den Entbündelungspartnern öffentlich angeboten werden.

2.4 Ergebnisse der Margin Squeeze-Berechnungen

2.4.1 Ergebnisse laut A1

Die von A1 übermittelten Berechnungen kommen für die Jahre 2015 und 2016 zu folgenden Ergebnissen:

2015	RES	BUS	ULL	vULL
Erlöse RT	20.75	54.88	23.95	26.19
Minus (RT)	3.39	10.74	4.08	3.79
Plus (WS)	1.37	6.44	1.85	1.65
RM-Preis	18.73	50.59	21.72	24.05
GAP 1	1.68	8.31	2.83	2.59
RT --> WS	17.05	42.28	18.89	21.46
2015			ULL	vULL
Entgelte Basis RT+WS			19.06	21.57
GAP 2			5.06	4.69
Summe Vergleichskosten			14.00	16.88
Zusatzkosten			7.21	7.82
Wholesale Plus			0.00	0.00
mittlere Leitungsmiete			5.87	8.12
inkr. Kosten Sprache			0.93	0.93

2016	RES	BUS	ULL	vULL
Erlöse RT	20.73	55.12	23.88	26.57
Minus (RT)	3.33	10.69	4.01	3.83
Plus (WS)	1.40	6.49	1.86	1.74
RM-Preis	18.79	50.91	21.74	24.49
GAP 1	1.66	10.37	2.99	3.22
RT --> WS	17.13	40.54	18.75	21.26
2016			ULL	vULL
Entgelte Basis RT+WS			18.90	21.47
GAP 2			5.43	4.45
Summe Vergleichskosten			13.47	17.02
Zusatzkosten			6.71	7.73
Wholesale Plus			0.00	0.00
mittlere Leitungsmiete			5.87	8.40
inkr. Kosten Sprache			0.90	0.90

Die Werte in diesen Tabellen haben als Einheit Euro je Kunde und Monat. Die Berechnung erfolgt für die Betrachtungsebene Retail vs Bitstream für Privatkundenprodukte („RES“) und Geschäftskundenprodukte („BUS“) getrennt. Für die Untersuchung von physischer Entbündelung („ULL“) bzw virtueller Entbündelung („vULL“) werden die Werte nicht nur für die für die Betrachtungsebene Bitstream v. Entbündelung, sondern auch Retail vs Bitstream mit dem entsprechend zu Grunde liegenden Mengengerüst dargestellt, um letztlich auch die Gegenüberstellung von Retail vs Entbündelung abzubilden.

In der zeilenweisen Darstellung der Berechnung werden ausgehend von den Durchschnittserlösen auf der Retailebene („Erlöse RT“) die Kosten der Vertriebsleistung („Minus (RT)“) abgezogen sowie die Kosten des Vorleistungsvertriebs („Plus (WS)“) hinzugezählt um damit die Obergrenze für einen Margin Squeeze-freien Vorleistungspreis für Bitstreaming („RM-Preis“) zu erhalten. Ein positiver Abstand („GAP 1“) zwischen dieser Preisobergrenze und den durchschnittlich verrechneten Vorleistungspreisen für Bitstreaming zeigt, dass kein Margin Squeeze vorliegt.

Den durchschnittlich verrechneten Vorleistungspreisen („RT --> WS“) liegt (wie auch auf der Retailebene) das Retail-Mengengerüst von A1 zu Grunde. Die folgende Betrachtungsebene Bitstream vs Entbündelung erfordert einen Wechsel des Mengengerüsts, da nun zusätzlich zu den Retailmengen auch die Vorleistungsmengen (Bitstream) zu Grunde zu legen sind. Dieser Umstand führt zu anderen Werten der durchschnittlich verrechneten Vorleistungspreise für Bitstreaming („Entgelte Basis RT + WS“). Dieser Wert („Entgelte Basis RT + WS“) wird den Kosten der Entbündelung gegenübergestellt („GAP 2“). Die Kosten der Entbündelung („Summe Vergleichskosten“) setzt sich aus folgenden Kosten zusammen: Entgelt für die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung („mittlere Leitungsmiete“); zusätzliche Kosten („Zusatzkosten“), die im Rahmen der Entbündelung anfallen (Kollokation, Backhauling, etc) sowie inkrementelle Kosten für die Erbringung von Sprachtelefoniediensten; Kosten des Vorleistungsvertriebs („Wholesale Plus“), in jenem Ausmaß, wies diese nicht durch einen positiven GAP 1 ausgeglichen werden.

Die Berechnungen der A1 weisen somit sowohl für das Jahr 2015 als auch für das Jahr 2016

- für den Fall des Bitstream Access einen positiven Abstand („GAP 1“) zwischen Bitstream Access für Geschäftskundenprodukte („BUS“) und der Endkundenebene (auch beim nichtregulierten Bitstream Access für Privatkunden tritt kein Margin Squeeze auf),
- für den Fall der physischen Entbündelung („ULL“) einen positiven Abstand („GAP 2“) zwischen der physischen Entbündelung und Bitstream Access für Privatkundenprodukte und für Geschäftskundenprodukte („RES“ & „BUS“) sowie
- für den Fall der virtuellen Entbündelung („vULL“) einen positiven Abstand („GAP 1“) zwischen der virtuellen Entbündelung und der gesamten Endkundenebene

auf. Es tritt nach den Berechnungen der A1 bei sämtlichen untersuchungsgegenständlichen Vorleistungsprodukten kein Margin Squeeze auf.

2.4.2 Ergebnisse nach Änderungen der Amtssachverständigen

Unter Berücksichtigung von Adaptionen durch die Amtssachverständigen stellt sich das Ergebnis der Berechnungen betreffend Margin Squeeze für die Jahre 2015 und 2016 wie folgt dar:

2015	RES	BUS	ULL	vULL
Erlöse RT	20.75	54.88	22.62	26.19
Minus (RT)	3.39	10.74	4.08	3.79
Plus (WS)	0.04	0.20	0.06	0.05
RM-Preis	17.40	44.35	18.60	22.45
GAP 1	0.35	2.07	0.87	0.99
RT --> WS	17.05	42.28	17.73	21.46
2015			ULL	vULL
Entgelte Basis RT+WS			17.91	21.57
GAP 2			2.85	3.36
Summe Vergleichskosten			15.06	18.21
Zusatzkosten			8.22	9.14
Wholesale Plus			0.00	0.00
mittlere Leitungsmiete			5.91	8.13
inkr. Kosten Sprache			0.93	0.93

2016	RES	BUS	ULL	vULL
Erlöse RT	20.73	55.12	22.07	26.57
Minus (RT)	3.34	10.69	4.01	3.84
Plus (WS)	0.04	0.20	0.06	0.05
RM-Preis	17.43	44.62	18.11	22.79
GAP 1	0.30	4.08	0.95	1.53
RT --> WS	17.13	40.54	17.16	21.26
2016			ULL	vULL
Entgelte Basis RT+WS			17.40	21.47
GAP 2			2.85	3.19
Summe Vergleichskosten			14.55	18.28
Zusatzkosten			7.75	8.98
Wholesale Plus			0.00	0.00
mittlere Leitungsmiete			5.91	8.40
inkr. Kosten Sprache			0.90	0.90

Auch die Berechnungen nach Anpassungen durch die Amtssachverständigen weisen sowohl für das Jahr 2015 als auch für das Jahr 2016

- für den Fall des Bitstream Access einen positiven Abstand („GAP 1“) zwischen Bitstream Access für Geschäftskundenprodukte („BUS“) und der Endkundenebene,
- für den Fall der physischen Entbündelung („ULL“) einen positiven Abstand („GAP 2“) zwischen der physischen Entbündelung und Bitstream Access sowie einen positiven Abstand („GAP 1“) zwischen Bitstream Access und der Endkundenebene und
- für den Fall der virtuellen Entbündelung („vULL“) einen positiven Abstand („GAP 2“) zwischen der virtuellen Entbündelung und Bitstream Access sowie einen positiven Abstand („GAP 1“) zwischen Bitstream Access und der Endkundenebene

auf. Es tritt auch nach Anpassungen der Berechnungen bei sämtlichen untersuchungsgegenständlichen Vorleistungsprodukten kein Margin Squeeze auf.

2.4.3 Fazit

Sowohl nach den Berechnungen der A1 als auch nach den von den Amtssachverständigen durchgeführten Änderungen, die zu geringeren Abständen führen, liegt für die Jahre 2015 und 2016 kein Margin Squeeze vor.

3 Beweiswürdigung

Die Feststellungen zum Inhalt der spezifischen Verpflichtungen beruhen auf den (veröffentlichten) Marktanalysebescheiden M 1.1/12-106 und M 1.2/12-94 (amtsbekannt).

Die weiteren Feststellungen zur Berechnungsmethodik der Margin-Squeeze-Rechnung sowie zu den Ergebnissen (sowohl der A1 als auch jenen der Amtssachverständigen) ergeben sich aus den eingehenden, schlüssigen und nachvollziehbaren Ausführungen der Amtssachverständigen in ihrem wirtschaftlichen Gutachten für die Telekom-Control-Kommission (ON 11).

4 Rechtliche Beurteilung

4.1 Zuständigkeit der Telekom-Control-Kommission

Nach § 117 Z 6 und 7 TKG 2003 ist die Telekom-Control-Kommission zur Führung von Verfahren nach §§ 36 und 42 TKG 2003 und somit auch für die gemäß § 90 Abs 1 Z 1 TKG 2003 erfolgende Überprüfung der in diesen Verfahren auferlegten spezifischen Verpflichtungen zuständig.

4.2 Gesetzliche Regelungen

§ 90 Abs 1 Z 1 TKG 2003 idgF lautet:

„Betreiber von Kommunikationsnetzen oder -diensten sowie Inhaber von Nutzungsrechten an Frequenzen oder Kommunikationsparametern, sind verpflichtet, dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie und der Regulierungsbehörde auf schriftliches Verlangen die Auskünfte zu erteilen, die für den Vollzug dieses Gesetzes und der relevanten internationalen Vorschriften notwendig sind. Dies sind insbesondere

1. Auskünfte für die systematische oder einzelfallbezogene Überprüfung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Bundesgesetz oder aus einer auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassenen Verordnung oder eines Bescheides ergeben“, [...].

§ 90 Abs 1 Z 1 TKG 2003 ordnet hierbei keine konkrete Form an, in der eine diesbezügliche Entscheidung bei Abschluss der Überprüfung zu treffen wäre.

Gemäß Art 4 Abs 1 RL 2002/21/EG idgF (RahmenRL) ist jedoch zu berücksichtigen, dass Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass es auf nationaler Ebene wirksame Verfahren gibt, nach denen jeder Nutzer oder Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze und/oder -dienste, der von einer Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde betroffen ist, bei einer von den beteiligten Parteien unabhängigen Beschwerdestelle einen Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung einlegen kann. Der Begriff der „Betroffenheit“ von dieser Entscheidung ist iSd Entscheidung des EuGH vom 22.01.2015, C-282/13 so auszulegen, dass alle potenziellen

Mitbewerber der A1 über Parteistellung im gegenständlichen Verfahren verfügen können. Im bezeichneten Urteil führt der EuGH aus, dass Art 4 Abs 1 und Art 9b der Rahmenrichtlinie sowie Art 5 Abs 6 der Genehmigungsrichtlinie dahingehend auszulegen sind, dass ein Unternehmen unter Umständen, wie sie auch im gegenständlichen Verfahren vorliegen, als Betroffener im Sinne von Art 4 Abs 1 Rahmenrichtlinie angesehen werden kann, wenn dieses Unternehmen ein Wettbewerber der Partei im Ausgangsverfahren ist bzw war und wenn die Entscheidung geeignet ist, sich auf die Marktstellung des parteistellungwerbenden Unternehmens auszuwirken. Die Feststellung des Vorliegens eines Margin Squeeze kann daher unmittelbare Auswirkungen auf die Wettbewerbsstellung der Mitbewerber der A1 haben. Das gegenständliche Verfahren wurde daher als Großverfahren nach den Regelungen des § 40 KommAustria-Gesetzes geführt und ist zur Ermöglichung des in Art 4 Abs 1 RL 2002/21/EG bezeichneten Rechtsbehelfs mit Bescheid abzuschließen.

4.3 Verfahrensgegenstand

Im konkreten Fall dient das gegenständliche Verfahren der jährlich vorzunehmenden Überprüfung eines spezifischen Teils der Entgeltkontrollverpflichtungen aus den in Marktdefinitions- und -analyseverfahren nach §§ 36 ff TKG 2003 erlassenen Bescheiden M 1.1/12-106 und M 1.2/12-94.

In diesen beiden Verfahren wurde A1 jeweils als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf dem jeweiligen Markt festgestellt und ihr im Rahmen einer Entgeltkontrollverpflichtung nach § 42 TKG 2003 die Margin-Squeeze-Freiheit ihrer verrechneten Vorleistungsentgelte auferlegt.

Zu überprüfen ist nun, ob der Abstand zwischen Endkunden- und Vorleistungsentgelten der A1 – unter Zugrundelegung der in den vorgenannten Bescheiden festgelegten Methodik der Margin-Squeeze-Rechnung – zu einer Preis-Kosten-Schere führt oder nicht.

4.4 Margin Squeeze-Freiheit

Entsprechend den Feststellungen liegt hinsichtlich des Abstands zwischen Endkunden- und Vorleistungsentgelten der A1 auf den Wertschöpfungsstufen Breitbandvorleistung für die Bereitstellung von Geschäftskundenprodukten und physischer Zugang zu Netzinfrastrukturen sowohl für das Jahr 2015 als auch für 2016 kein Margin-Squeeze vor.

Diese Aussage gilt sowohl für die von A1 vorgenommenen Berechnungen (vgl Feststellungen zu Punkt 2.4.1. „Ergebnisse laut A1“) als auch für die von den Amtssachverständigen durchgeführten Kalkulationen (vgl Punkt 2.4.2. der Feststellungen „Ergebnisse nach Änderungen der Amtssachverständigen“).

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Entgeltverpflichtungen nach den neuen Marktanalyse-Bescheiden der Telekom-Control-Kommission vom 24.7.2017 betreffend die gegenständlichen Märkte (vgl die Entscheidungen zu M 1.5/15 „Vorleistungsmarkt für den lokalen Zugang“ sowie zu M 1.6/15 „Markt für zentralen Zugang“) andersartige Verpflichtungen zur Entgeltkontrolle bzw Margin Squeeze-Freiheit vorsehen (iW durch Festlegung eines zahlenmäßigen minimalen Abstands zwischen Endkunden- und Vorleistungsentgelten), kann es für die verfahrensgegenständliche Nachprüfung der Margin Squeeze-Freiheit grundsätzlich offen bleiben, in welcher Höhe genau der Abstand zwischen Endkunden- und Vorleistungsentgelten der A1 (auf den Wertschöpfungsstufen Breitbandvorleistung für die Bereitstellung von

Geschäftskundenprodukten und physischer Zugang) zu liegen kommt. Der Abstand ist nach beiden Berechnungsansätzen jedenfalls positiv. Es war daher spruchgemäß zu entscheiden.

4.4.1 Stellungnahme der A1

Ungeachtet der obigen Ausführungen soll in weiterer Folge auf einzelne Aspekte eingegangen werden, die A1 im Rahmen ihrer Stellungnahme vom 11.9.2017 (ON 14) zum wirtschaftlichen Gutachten (ON 11) vorbringt.

Im Rahmen ihres Vorbringens unter Punkt 1 „Margin Squeeze Berechnung Bitstream Access“ kritisiert A1 die angesetzten Vertriebskosten auf Wholesale-Ebene als zu gering (ca 0,5% der Wholesale-Kosten); A1 meint, dass ein (wesentlich) höherer Wert – ca 16% – anzusetzen wäre. Dem ist zu entgegnen, dass das „Wholesale-Plus“ auf der Bitstream-Ebene entsprechend den Vorgaben des Bescheides M 1.2/12-94 auf alle extern wie intern bereitgestellten Anschlüsse aufgeteilt wurde. Dem Vorbringen der A1 kann damit nicht gefolgt werden.

Im Zusammenhang mit der physischen Entbündelung kritisiert A1 unter Punkt 2 „Margin Squeeze Berechnung physische Entbündelung“, dass lediglich „Retailerlöse für Breitband Basisprodukte (bis 8 Mbit/s)“ von den Amtssachverständigen berücksichtigt wurden, da in der Realität auch höhere Bandbreiten über die physische Entbündelung realisiert werden. Die Telekom-Control-Kommission vermag nicht zu erkennen, dass der von den Amtssachverständigen gewählte Ansatz untauglich wäre, zumal eine Notwendigkeit nach einer sachgerechten und einfach nachvollziehbaren Zuordnung von Erlösen zur physischen bzw virtuellen Entbündelung besteht.

Das Vorbringen der A1 betreffend Kollokationskosten (Miete und Herstellung) (Punkt 2.2), demzufolge Kollokationsräume auch für die Bereitstellung von anderen Diensten genutzt werden, ist zwar nachvollziehbar, lässt aber außer Acht, dass im Rahmen der verfahrensgegenständlichen Margin Squeeze Überprüfung von einem reinen „Breitband-Business-Case“ ausgegangen werden soll, da ein Internet Service Provider (ISP) nicht gezwungen werden kann, weitere Dienste (anderer Märkte, wie etwa Sprachtelefonie oder Mietleitungen) anzubieten. Viele insbesondere kleine ISPs bieten lediglich Internet-Leistungen an.

Zur Kritik der A1 an einem „pauschalen Reservekapazitätsaufschlages“ durch die Amtssachverständigen (ON 14, Punkt 2.3) ist festzuhalten, dass es auch aus Sicht der Telekom-Control-Kommission sinnvoll erscheint, eine Reserve einzuplanen, da Kapazitätserweiterungen üblicherweise noch deutlich vor Erreichen der maximalen Auslastung der verfügbaren Bandbreite erfolgt. Damit werden auch Schwankungen in der Hauptverkehrszeit abgefangen.

Die Heranziehung von Preisen aus dem Wholesale Standardangebot der A1 auch für Trunk-Segmente begegnet keinen Bedenken, da diese Entgelte einfach und frei zugänglich sind.

Soweit A1 die Kostenpositionen „Personal und Wartung“ (Punkt 2.4) anspricht und auf die Erhebung aktuellerer Zahlen verweist, ist mit Blick auf die Ausführungen der Amtssachverständigen in ihrem Gutachten ON 11 festzustellen, dass für sie „die Berechnung der neuen Kostenpositionen [der A1] nicht vollständig nachvollziehbar ist“. Vor diesem Hintergrund erscheint ein Rückgriff auf (nachvollziehbare) Zahlen aus dem letztjährigen Überprüfungsverfahren S 12/15 schlüssig. Da durch die Margin Squeeze Verpflichtung der Vorleistungsnehmer geschützt werden soll, ist ein konservativer Ansatz angebracht.

Unter dem Titel „Margin-Squeeze Berechnung Virtuelle Entbündelung“ (Punkt 3, ON 14) fokussiert A1 auf die Höhe der anzusetzenden Zusatzkosten.

Hinsichtlich der Einwendungen der A1 zur Anzahl der Kunden für DSLAM-Management (Punkt 3.1.1, ON 14) ist auszuführen, dass nach der zu Grunde liegenden Entscheidung M 1.1/12 (vgl Spruchpunkt C.3.4.2) die Berücksichtigung von Skalenvorteilen eines effizienten Betreibers in der Margin-Squeeze-Prüfung für die virtuelle Entbündelung zulässig ist („Soweit erforderlich werden dabei die Skalenvorteile eines effizienten alternativen Betreibers berücksichtigt.“ Vgl Spruchpunkt C.3.4.2 des Bescheides M 1.1/12-106). Dies ist bei der Kostenposition DSLAM-Management auch erforderlich, da Skalenvorteile auf diesem Stück eine besonders große Rolle spielen und es bei Verwendung der behaupteten Teilnehmerzahlen von A1 zu unüberwindlichen Marktzutrittsbarrieren für alternative Betreiber kommen könnte. Die von A1 behauptete mangelnde Vorhersehbarkeit oder Rechtsunsicherheit in diesem Zusammenhang liegt keinesfalls vor, da dieser Ansatz durch die vorerwähnte Marktanalyse-Entscheidung aus 2013 vorgegeben ist.

In weiterer Folge kritisiert A1 den Umgang mit „Einmalentgelten für die Einrichtung sowie die Änderung (Bandbreiten) von Services“ (Punkt 3.1.2., ON 14).

Da die virtuelle Entbündelung nach wie vor primär im Zuge von erzwungenen Migrationen und darüber hinaus nur in sehr geringem Umfang zur Anwendung kommt, ist nicht von einer hinreichend großen Repräsentativität auszugehen. Bisher gibt es keinen größeren Betreiber, der die virtuelle Entbündelung für das Massen(Privatkunden-)Geschäft einsetzt und dabei auch ein signifikantes Ausmaß an Neukunden akquiriert. Vor diesem Hintergrund erscheint die Vorgangsweise der Amtssachverständigen gerechtfertigt.

Soweit sich A1 weiters durch die Einbeziehung von Kollokationskosten bei der virtuellen Entbündelung beschwert erachtet (Punkt 3.1.3, ON 14), ist ihr zu entgegen, dass es nicht möglich ist, alle Dienste auf die virtuelle Entbündelung zu migrieren. So konnten 2015 und 2016 zB TDM-basierte Dienste wie POTS/ISDN-Dienste oder (bestimmte) Ethernet Private Lines (EPL) gegenwärtig nicht über die virtuelle Entbündelung erbracht werden. Insofern müssen alternative Betreiber weiterhin Kollokationen für physisch entbündelte Leitungen betreiben. Auch die Migration von Breitbandanschlüssen, die auch über die virtuelle Entbündelung erbracht werden können, findet nur schrittweise statt.

Eine Zuordnung der Kollokationskosten alleine zu physisch entbündelten Leitungen könnte in der Migrationsphase dazu führen, dass die Kollokationskosten bei der physischen Entbündelung drastisch ansteigen (weil sie auf immer weniger Leitungen aufgeteilt werden). Dies wäre allerdings nur ein vorübergehender Effekt, da alternative Betreiber wohl langfristig andere Lösungen zur Erbringung ihrer Dienste über die verbleibenden physisch entbündelten Leitungen finden werden. Aus diesem Grund erscheint der Ansatz, die Kollokationskosten auf physisch und virtuell entbündelte Leitungen aufzuteilen gegenwärtig am sachgerechtesten.



III. Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Bescheid steht den Parteien dieses Verfahrens gemäß § 121 Abs 5 TKG 2003 das Rechtsmittel der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen, wobei eine Eingabegebühr in der Höhe von Euro 30,- zu entrichten ist (BGBl II 387/2014 idgF). Die Beschwerde ist binnen vier Wochen nach Zustellung dieses Bescheides bei der Behörde, die diesen Bescheid erlassen hat, einzubringen.

Wien, am 16.10.2017

Telekom-Control-Kommission

Dr. Elfriede Solé
Die Vorsitzende