

→ W0B

RTR - GmbH					
GZ: / / <i>Ac</i>					
eingel. am: - 4. Okt. 2010 4. 10.					
GF - TK	TKK	GF - RF	KOA		
F	T	R	B	V	FM

A1 Telekom Austria AG · Lassallestraße 9 · 1020 Wien

Vorab per mail
Telekom-Control-Kommission
Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien

A1 Telekom Austria AG
Regulatory Affairs
T: +43 50 664 21277
F: +43 50 664 44035
E-Mail: regulierung@a1telekom.at

Wien, 1. Oktober 2010

Betreff: Maßnahmenentwurf im Verfahren M 10/09 - Stellungnahme A1 Telekom Austria AG

Sehr geehrte Frau Dr. Solé!
Sehr geehrte Herren!

Am 07.09.2010 übermittelten Sie den Entwurf einer Vollziehungshandlungen betreffend den Endkundenmarkt „Gespräche für Nichtprivatkunden“ (M 10/09, i.F. kurz Gesprächsmarkt NPK), wobei im Rahmen der öffentlichen Konsultation eine Stellungnahmefrist bis 01.10.2010 eingeräumt wird.

A1 Telekom Austria AG (i.F. kurz A1 TA) erlaubt sich den vorliegenden Bescheidentwurf wie folgt zu kommentieren:

1. Regulierung Endkunden Gesprächsmarkt obsolet

A1 Telekom Austria ist weiterhin der Überzeugung, dass hinsichtlich des vorliegenden Endkundenmarktes keinerlei sektorspezifische Regulierung mehr notwendig erscheint, wir teilen hier die Erkenntnisse der Europäischen Kommission und verweisen vollinhaltlich auf unsere Stellungnahmen zur TKM-V 2008 (und deren Novelle) vom 12. 12. 2008 sowie vom 20.02.2009 (inklusive Expertisen von EE&MC und bpv-Hügel).

Derzeit sind auf folgenden Märkten Regulierungsaufgaben verhängt, die direkt im Zusammenhang mit den Leistungen am Gesprächsmarkt NPK stehen:

Endkundenmarkt Zugang für Nichtprivatkunden (M 2/09):

- Verpflichtung zu CbC und CPS
- Verpflichtung zum Anbieten von „stand alone“ VoB-Optionen inkl. Standardangebot

Vorleistungsmärkte Originierung und Terminierung

- Weiterhin sektorspezifische Regulierung dieser Märkte inkl. Verpflichtung zu Standardangeboten und kostenorientierten Preisen

Vorleistungsmarkt für den „Physischen Netzzugang“

A1 Telekom Austria



- Durch die dort enthaltene Verpflichtung zur „Virtuellen Entbündelung“ wird es Betreibern ermöglicht, auf verschiedenen Ebenen (Layers) tätig zu werden und ihre Dienste anzubieten, darunter auch reine Sprachdienste.

Unserer Ansicht nach müsste die Erkenntnis lauten, dass die Verpflichtungen auf dem Endkundenzugangsmarkt sowie den Vorleistungsmärkten ausreichen, um allenfalls noch bestehenden Wettbewerbsprobleme im Endkundengesprächsmarkt für Nichtprivatkunden zu begegnen. Wir können die Argumentation und Sichtweise der Gutachter und der TKG in keiner Weise teilen und sehen die Endkundenregulierung eines Gesprächsmarktes im Jahr 2010 nicht mehr gerechtfertigt.

- In jedem Fall muss eine Berücksichtigung der geänderten Wettbewerbsverhältnisse (sinkende Volumina, sinkende Umsätze, stärkere Substitutionsbeziehungen zum Mobilfunk) und dabei eine vorausschauende Beurteilung des gegenständlichen Marktes dazu führen, Regulierungsaufgaben auf das Mindestmaß zu reduzieren, wie dies auch wesentliches Element des überarbeiteten Rechtsrahmens darstellt. In diesem Zusammenhang sind auch die rechtlichen Grenzen bei der Auflage von Regulierungsmaßnahmen zu beachten: Bei der Auferlegung spezifischer Verpflichtungen nach § 37 TKG 2003 handelt es sich im Wesentlichen um eine Ermessensentscheidung¹; vor allem in Deutschland wird in diesem Zusammenhang auch von einem sog. „Regulierungsermessen“ gesprochen².
- Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Regulierungsbehörde bei der Ausübung dieses Ermessens völlig frei ist. Aus diesem Grund verlangt auch die Bestimmung des § 34 Abs 1 TKG 2003, dass die Regulierungsbehörde bei Maßnahmen die Wettbewerbsregulierung das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu wahren hat. Dies bedeutet, dass die Mittel, die zur Erreichung eines bestimmten Zwecks eingesetzt werden, nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung dieses Zwecks angemessen ist³; es muss sich um das Minimum dessen handeln, was zur Erreichung des in Frage stehenden Ziels erforderlich ist⁴.

Paradox und mit den Zielen einer marktgerechten Regulierung unvereinbar ist es, A1 TA in Österreich, welches als europaweites Paradebeispiel für intensiven Plattformwettbewerb und als Pionierland bei der Durchdringung von mobilem Breitband gilt, eine Intensivierung bzw. Verschlechterung der derzeit geltenden Regelungen auf Ebene des Endkundengesprächsmarktes NPK vorzusehen. Dies würde die Wettbewerbsfähigkeit der Festnetzleistungen von A1 Telekom Austria va. gegenüber dem Mobilfunk nachhaltig beeinträchtigen. Außerdem bestünde die Gefahr, dass die Regulierungsaufgaben selbst unerwünschte Marktverzerrungen hervorrufen können.

Für eine weitere Rücknahme der Regulierungsaufgaben spricht hingegen die Tatsache, dass sich die Wettbewerbsintensität am gegenständlichen Gesprächsmarkt bereits derzeit verändert und vorausschauend betrachtet noch deutlicher verändern könnte:

- Wettbewerbsdruck durch VOIP/VOB: So ist aufgrund der neuesten Angebote im Mobilfunk für Geschäftskunden oder aufgrund der Tendenz zu vermehrter Nutzung von VoB-Produkten (und VoIP-Optionen) von einer verstärkenden Wirkung auf den Wettbewerb auszugehen.
- Fortschreitende Migration der herkömmlichen PSTN-Netze hin zu Next-Generation-Networks (NGN): In den Markt eintretende Unternehmen haben aufgrund der Angebote von A1 Telekom Austria und der Regulierungsaufgaben am Vorleistungsmarkt für den Physischen Zugang, die Möglichkeit auf

¹Vgl. dazu *Polster*, in: *Stratil*, TKG 2003, § 37 Anm 6 und 7; *Damjanovic/Holoubek/Kassai/Lehofer/Urbantschitsch*, Telekommunikationsrecht 157.

²Vgl. dazu BVerwG 28.11.2007, 6 C 44/06; 2.4.2008, 6 C 15/07. Vgl. ferner *Ludwigs*, JZ 6/2009, 291 f; *Franzius*, DVBl 2009, 410.

³*Polster*, in: *Stratil*, TKG 2003, § 34 Anm 1.

⁴Siehe dazu Rz 118 der SMP-Leitlinien und dazu *Polster*, in: *Stratil*, TKG 2003, § 34 Anm 1.

A1 Telekom Austria



verschiedenen Ebenen (Layers) tätig zu werden, und ihre Dienste anzubieten. Diese Entwicklung wird zukünftig den Wettbewerb im Bereich des Netzzugangs und der darüber erbrachten (Sprach)Dienste weiter fördern und wirkt sich nachhaltig auf den Markt der Sprachverbindungen auf Endkundenebene auf.

In der Begründung des gegenständlichen Bescheidentwurfs vermisst A1 TA jegliche auch von der EU-Kommission immer wieder im Rahmen von Artikel 7 Verfahren eingeforderte, nachhaltige Analyse mit diesen Marktentwicklungen und den damit verbundenen wettbewerblichen Auswirkungen. Dies ist umso kritikwürdiger, als die überschießenden Regulierungsaufgaben offenbar darauf zurückzuführen sind und hiermit ein wesentlicher Begründungsmangel besteht.

Zu näheren Ausführungen verweisen wir darüber hinaus auf unsere Stellungnahme zum Marktanalyse- und Remediesgutachten vom 04.11.2009.

2. Anmerkungen zu spezifischen Punkten im Bescheidspruch

Zu den konkreten Festlegungen ist seitens A1 Telekom Austria folgendes anzumerken:

2.1. Kurzfristige Aktionsangebote

Der Spruchpunkt B.1.5. enthält noch Details zu kurzfristigen Aktionsangeboten, wobei die derzeitige Formulierung des Unterpunktes 3. noch im Widerspruch zu den Regelungen des erst kürzlich erlassenen Bescheids M 2/09 (Retailmarkt Zugang Nichtprivatkunden) steht.

Wir ersuchen die Telekom Control Kommission diesen **Unterpunkt zur „Karenzzeit“ zwischen zwei kurzfristigen Aktionen an den Bescheidspruch aus M 2/09 anzupassen** und den Punkt wie folgt zu formulieren:

„3. der Abstand zum vorangegangenen kurzfristigen Aktionsangebot zumindest ein Monat beträgt.“

2.2. Price Cap

Eine Preisregulierung mit Einführung eines Price Cap nach dem Spruchpunkt B.2.2. im Bescheidentwurf erscheint unter den oben angeführten Aspekten sowie der effektiven Vorleistungsregulierung weder notwendig, noch entspricht sie dem Grundsatz des gelindesten Mittels.

Durch die Formulierung der Berechnungsweise als „Netto-Price-Cap“ - es sind die je Gesprächskategorie anfallenden Vorleistungskosten (lokale Terminierung, MTRs, International Termination Rates) abzuziehen - ergibt sich implizit die Vorgabe für A1 TA, die Endkundenpreise bei Geschäftskunden in Zukunft absenken zu müssen, um die Price-Cap-Vorgaben einhalten zu können.

A1 Telekom Austria verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass weder im Marktanalysegutachten noch im Bescheidentwurf ausreichend begründet wurde, warum zum gegenwärtigen Zeitpunkt diese Form einer Price-Cap-Definition notwendig sein sollte. Durch den hohen Wettbewerbsdruck seitens des Mobilfunks, durch die nachfrageseitige Gegenmacht großer Geschäftskunden und aufgrund der generellen Wechselbereitschaft von Geschäftskunden besteht kein Wettbewerbsproblem (potentiell) überhöhter Preise in diesem Markt, und einem allfälligen Wettbewerbsproblem zu geringen Preisen ist ohnehin mit der Regulierung aus den Zusammenschaltungsmärkten beizukommen.

A1 Telekom Austria



Die Intention einer Price Cap Regelung ist die langfristige Kontrolle von Preisobergrenzen und gleichzeitig soll das regulierte Unternehmen tatsächlich mehr Freiheitsgrade und Flexibilität für die Preisgestaltung am Markt gewinnen und nicht noch zusätzliche, schwerwiegende Schranken auferlegt bekommen.

Vom intendierten Willen der Behörde in Richtung eines Schritts in Richtung Deregulierung und mehr Flexibilität auf Endkundenmärkten ist damit nichts mehr zu merken, stellt diese Regulierungsaufgabe wie sie derzeit formuliert ist doch im Gegenteil eine wesentliche Verschlechterung der gegenwärtigen Verpflichtungen dar. A1 Telekom Austria lehnt diese Regelung konkret aus folgenden Gründen ab:

- Die Veränderung oder Verbesserung der Kostenstruktur auf Vorleistungsebene basiert größtenteils auf unternehmensindividuellen Preisverhandlungen mit anderen Betreibern auf nicht (mehr) regulierten Vorleistungsmärkten wie Transitleistungen oder internationalen Terminierungsleistungen. Es muss A1 Telekom Austria daher im Sinne der unternehmerischen Verantwortung selbst überlassen werden, ob und wann Einsparungen aus diesen europaweit nicht regulierten Inputparametern an bestimmte Endkundensegmente weitergeben werden.
- Darüber hinaus unterliegen Transitdienste und Terminierungsleistungen in ausländischen Netzen starken saisonalen Schwankungen und sind generell als volatil einzustufen. Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht einschätzbar, wie sich diese Vorleistungspreise Ende 2011 darstellen.
-
- Die Notwendigkeit der Berechnungsweise als „Netto-Price-Cap“ ist vor allem im gegenständlichen Markt als überaus fragwürdig einzustufen, da es sich bei den Kunden nicht um Konsumenten nach §1 KSchG handelt die einem besonderen Schutz unterliegen, sondern um rational und nach objektiven Kriterien handelnde Unternehmen/Unternehmer, die gerade bei Gesprächsleistungen aufgrund der CbC- und CPS-Verpflichtung frei ihren Anbieter wählen können.
- Kein Geschäftskunde ist gezwungen, seine Inlands- und Auslandsgespräche über Telekom Austria zu führen, es existiert weder ein Kontrahierungszwang noch eine übermäßige Bindung dieser Kunden an den jeweiligen Betreiber was Gesprächsleistungen betrifft. Es liegen daher auch für diesen Markt im Wesentlichen keinerlei Wechselbarrieren vor.
-
-

Nachdem auf dem gegenständlichen Markt nach Ansicht von A1 TA und der Europäischen Kommission bereits intensiver und somit effektiver Wettbewerb herrscht, würden die derzeit vorgeschlagenen Regelungen nur zu einer beträchtlichen Marktverzerrung und zu Umsatzeinbußen für alle Festnetzbetreiber am Markt führen. Auch vor dem Hinweis auf den vorherrschenden Wettbewerbsdruck in anderen Plattformen (Mobilfunk, etc) ist ein derartig starker, regulatorischer Eingriff in dem

A1 Telekom Austria



wettbewerbsintensiven Markt für Nichtprivatkunden seitens A1 Telekom Austria daher aufs Schärfste abzulehnen.

Erneut weisen wir darauf hin, dass aus dem vorliegenden Bescheidentwurf bzw. der Begründung diese Maßnahme auch nicht ausreichend und nachvollziehbar begründet wird. **Es existieren keine Wettbewerbsdefizite, die aus regulierungspolitischer und gesellschaftlicher Sicht notwendigerweise korrigiert werden müssten, und nur dann wäre solch eine Abhilfemaßnahme gerechtfertigt.** Es existieren auch keine Indikatoren, dass das generelle Preisniveau von A1 Telekom Austria am gegenständlichen Markt - weder national noch international gesehen - überhöht wäre. Ganz im Gegenteil, laut 15. „Umsetzungsbericht“ der Europäischen Kommission liegt A1 TA bei einem Vergleich der „Geschäftskunden-Körbe“ (average monthly expenditure composite basket - business users) im unteren, europäischen Mittelfeld.⁵

Im vorangegangenen Marktanalyse- und Remediesgutachten wird im Zusammenhang mit der Operationalisierung beim Price Cap für Gespräche für Nichtprivatkunden auf Seite 114 (M 1-2/09 und M 10/09) ausgeführt:

„..., wobei sicherzustellen ist, dass damit die intendierte Preisflexibilisierung nicht wieder gefährdet wird.“

Wenn die Behörde den eigenen Aussagen gerecht werden will, so müssen neue Regelungen auch tatsächlich zu mehr Flexibilität für TA am Markt führen und nicht noch zusätzliche, regulierungspolitisch äußerst fragwürdige Schranken enthalten.

Darüber hinaus sind die bislang A1 Telekom Austria AG auferlegten Entgeltregulierungen mittels Price Cap aus den Verfahren M 1/09, M 2/09, M 6/09 sowie M 7/09 allesamt nach der „Brutto-Methode“ berechnet, d.h. es werden nirgendwo Vorleistungskosten in Abzug gebracht. Auch im internationalen Vergleich ist A1 Telekom Austria kein Price-Cap-Regime bekannt, das auf Endkundengesprächsebene Vorleistungskosten in Abzug bringt, um damit die Betreiber zu Preisabsenkungen zu zwingen, wenn die Inputparameter (erwarteter Weise) sinken. Schon aufgrund einer notwendigen Harmonisierung der Regelungen und aufgrund der Rechtssicherheit für A1 TA erscheint eine einheitliche Regelung über die Märkte geboten.

A1 Telekom Austria beantragt deswegen die Abänderung des Spruchpunktes B.2.2. in der Art, so dass die Price-Cap-Bestimmungen der Berechnungsweise der anderen für A1 TA angeordneten Price-Cap Regelungen entspricht und keine Vorleistungskosten in Abzug zu bringen sind, bspw. wie folgt:

„B.2.2. Für die Berechnung des nicht zu überschreitenden maximalen Entgeltausmaßes sind die Preise der im marktgegenständlichen Produktkorb enthaltenen Tarife zum jeweiligen Jahresende 2011 heranzuziehen. Das Ergebnis der Multiplikation des sich so ergebenden Betrages mit den Mengen des Jahres 2009 darf nicht höher sein als das Ergebnis der Multiplikation des sich so ergebenden Betrages zum Jahresende 2009 mit den Mengen des Jahres 2009 (Price-Cap).“

Bei den in der Stellungnahme Gelb markierten Stellen handelt es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Telekom Austria gemäß § 125 TKG 2003 und daher ersuchen wir, diese vor einer Veröffentlichung unserer Stellungnahme zu schwärzen bzw. unkenntlich zu machen.

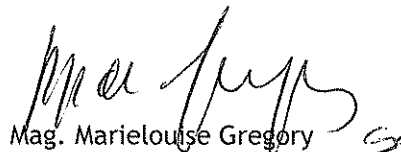
⁵ Progress Report on the Single European Electronic Communications Market (15th Report), Part 1, Seite 55, Chart 56

Wir ersuchen die Telekom-Control-Kommission um Berücksichtigung unserer Stellungnahme und wir stehen für Rückfragen und weitere Auskünfte jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Ing. Mag. Fröhlich Martin
Leiter Regulatory Affairs



Mag. Marielouise Gregory
Leiterin Legal

A1 Telekom Austria

