

A1 Telekom Austria AG
Regulatory & European Affairs
E-Mail: regulierung@a1telekom.at



Vorab per mail
Telekom-Control-Kommission
z.Hdn. Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien

RTR - GmbH					
GZ: / /					
eingel. am: 01. Feb. 2017					
GF - TK	TKK	GF - RF	KOA		
F	T	R	B	V	FM

Betreff: A1-Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation zu M 1.3/15 – Zugangsmarkt für Privatkunden, und zu M 1.4/15 – Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden

Wien, am 30. Jänner 2017

Sehr geehrte Frau Dr. Solé,
sehr geehrte Herren,

Mit der Veröffentlichung der Bescheidentwürfe vom 15.12.2016 hat die Telekom-Control-Kommission (i.F. kurz „TKK“), unter anderem eine öffentliche Konsultation der Verfahren M 1.3/15 – Zugangsmarkt für Privatkunden, und zu M 1.4/15 – Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden eröffnet. Telekom Austria AG (i.F. kurz „A1“) nimmt nachstehend zu den oben angeführten Verfahren wie folgt Stellung:

Zugangsmarkt für Privatkunden M 1.3/15

Laut Telekom-Control-Kommission sei eine sektorspezifische Regulierung nicht mehr relevant. In weiterer Folge sollen die sektorspezifischen Auflagen zu M1.3/12-92 vom 05.05.2014 betreffend den Markt „Zugangsleistungen für Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“ aufgehoben werden.

Aus Sicht der A1 zeichnet sich die geschilderte Marktentwicklung seit längerem ab, die Deregulierung des Zugangsmarkts für Privatkunden wurde bspw. in anderen Europäischen Ländern bereits vor einiger Zeit von den Regulierungsbehörden eingeleitet.

Im Falle Österreichs wäre dieser Schritt möglicherweise schon früher gerechtfertigt gewesen, nun aber zeigen die Zahlen unmissverständliche Substitutionsbeziehungen zwischen mobilen und festen Sprachzugängen. Dies wurde unter anderem auch im Gutachten von Prof. Falck eindeutig gezeigt. Eine Entlassung aus den Auflagen ist deshalb die einzige richtige Schlussfolgerung und so rasch als



möglich zu vollziehen. Um eine finale Bewertung des Bescheidentwurfs zu Markt 1.3/15 zu geben ist jedoch der Bescheidentwurf M 1.4/15 zu diskutieren, denn die hier auferlegten Regulierungsinstrumente werden auf den Markt 1.3/15 übertragen.

Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden M 1.4/15

Nachfrageseitige Substitution

Der Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden (POTS Anschluss/ ISDN-Basisanschluss) unterliege laut Amtsgutachten und Bescheidentwurf weiterhin, im Gegensatz zum Zugangsmarkt für Privatkunden, der sektorspezifischen Regulierung, da A1 auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht verfüge. A1 seien deshalb Auflagen zur Entgeltkontrolle zu POTS/ISDN-Zugangsprodukten und Serviceentgelten sowie getrennte Buchführung für den relevanten Teil des Marktes aufzuerlegen. Als eine der Begründungen für die fortgesetzte Regulierungsbedürftigkeit wird angeführt, dass lediglich 9% der Nichtprivatkunden Privatkundentarife nachfragen würden (Nase 2015). Die Nachfragestruktur der Privat und Nichtprivatkunden unterscheidet sich und eine Substitutionsbeziehung zwischen festen und mobilen Anschlüssen sei nicht gegeben.

Replik: Eine Abfrage der A1 Kunden- und Tarifstruktur zeigt ein deutlich anderes Bild als es in der Begründung dargestellt wird. Insgesamt haben bereits 2015 über 60% der kleinen Nichtprivatkunden

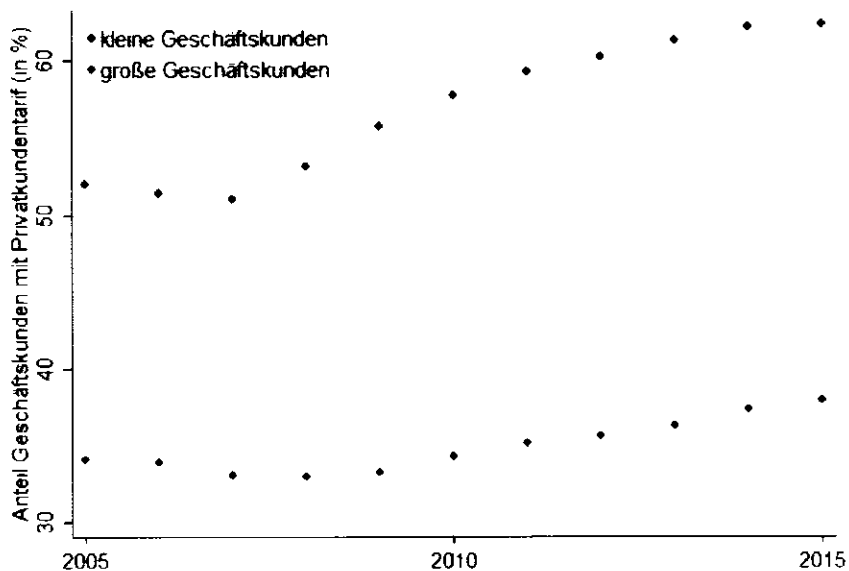


Abbildung 1: Anteil der A1 Telekom Austria Geschäftskunden mit Privatkundentarif



(kleine Geschäftskunden) einen Privatkundentarif¹ und ca. 36% der großen Nichtprivatkunden² (große Geschäftskunden) einen Privatkundentarif bezogen (vgl. Abbildung 1).

Warum in der Umfrage der RTR eine derartig kleine Zahl von Nichtprivatkunden mit Privatkundenprodukten ausgewiesen wird, kann A1 nicht nachvollziehen, jedoch sind die uns vorliegenden Zahlen gegenüber den Umfragewerten eindeutig.

Es ist hervorzuheben, dass entgegen der Ausführungen im Bescheidentwurf zu Markt 1.4/15, A1 eindeutige Informationen, wie oben dargelegt vorliegen, welche eine starke Nachfrage der Nichtprivatkunden nach privaten Tarifen aufzeigen. Dabei sind die sowohl von Nichtprivatkunden als auch von Privatkunden gleichermaßen genutzten Privatkundentarife identisch und weisen keinerlei Unterschiede im Entgelt oder im Leistungsumfang auf. Schon alleine deshalb ist zu prüfen, ob eine nachfrageseitige Substitution von Nichtprivatkundentarifen zu Privatkundentarifen vorliegt.

In den Entwürfen wird argumentiert, dass die Festnetztarife für Privatkunden wiesen zu große Preisunterschiede im Vergleich zu den Festnetzprodukten der Nichtprivatkunden auf und deshalb liege kein Substitutionspotential vor.

Replik: In der Analyse des Nichtprivatkundenmarkts ist es viel wichtiger, wie sich die Nichtprivatkunden zu anderen möglichen Angeboten verhalten. Die Austauschbarkeit von Nichtprivatkundentarifen zu Privatkundentarifen wurde jedoch nicht untersucht. Dieser Punkt wurde bereits im Rahmen unserer vorhergehenden Stellungnahme aufgezeigt, leider findet sich keinerlei Konsequenz daraus in den Entwürfen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die POTS/ISDN-Ausprägungen der Tarife für Privatkunden sehr stark von Businesskunden genutzt werden. Alleine der Anteil der Nichtprivatkunden, welche nur Residential Sprachprodukte (POTS/ISDN) beziehen lag 2015 schon bei über 60%. Entsprechende Daten zur Kunden- und Tarifstruktur wurden ebenfalls im Priccap-Verfahren S2/16 übermittelt und sind amtsbekannt. Diese Aussagen werden weitgehend durch das von A1 eingebrachte Zusatzgutachten des ifo-Instituts (Falck, 2016) unterstützt. Unter diesem Aspekt sind auch die Befragungsergebnisse der NASE (2015) zu hinterfragen, da sie sich massiv von den bekannten Informationen zur Marktentwicklung der letzten Jahre abheben.

¹ Tarifoptionen: A1 Festnetz und A1 Festnetz Standard

² Die Trennung zwischen den großen und kleinen Nichtprivatkunden beruht auf zwei Kriterien, von welchen mindestens eines erfüllt werden muss. 1) Mitarbeiterzahl >40; oder 2) Umsatz bei A1 > 14.000 €/Jahr.



Die Datenlage zeigt, dass es eine große Nachfrage nach Privatkundentarifen von Nichtprivatkunden gibt. Es ist deshalb anzunehmen, dass zumindest kleinere und mittelgroße Nichtprivatkunden dasselbe Nachfrageverhalten aufweisen wie Privatkunden und die Privatkundentarife (POTS/ISDN) als Substitute zu den herkömmlichen Nichtprivatkundentarifen sehen.

Gibt es eine Vorteilhaftigkeit des Festnetzes gegenüber dem Mobilnetz?

Eine relative Vorteilhaftigkeit des Festnetzes gegenüber dem Mobilnetz sei bei Nichtprivatkunden gegeben.

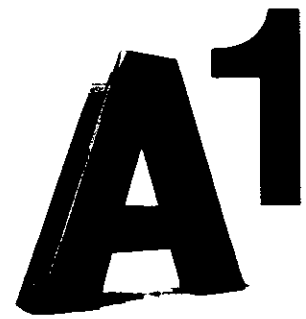
Replik: Die rein qualitativen Argumente aus der NASE 2015 sind hier den statistischen Ergebnissen von Professor Falck gegenüberzustellen. Er zeigt, dass eine Substitution bei kleineren Geschäftskunden von Fest zu Mobilnetz tatsächlich gegeben ist³. Das bedeutet, auch wenn die Qualität der Produkte nicht identisch wäre, gibt es andere Faktoren, welche Nichtprivatkunden dennoch zur Kaufentscheidung zu mobilen Produkten bewegt, welche jedoch in der Nase (2015) nicht ermittelt wurden.

Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf Preiserhöhungen

Festgestellt wurde, dass die kritische Elastizität ein Intervall von -1,1 bis -1,4 sei. Bei einer Nachfrageelastizität von -1,14 liege man betragsmäßig nur knapp über der unteren Grenze des Intervalls (-1,1), daher sei eine Schlussfolgerung, ob ein Monopolist seine Preise gewinnbringend erhöhen kann, nicht eindeutig. Auch in einer Berechnung der Nachfrageelastizität nach Kundensegment seien die Werte betragsmäßig nicht eindeutig über der kritischen Elastizität einzuordnen.

Replik: Im Allgemeinen ist nochmal anzumerken, dass das hypothetische Wechselverhalten von stand-alone Festnetzzugängen (POTS/ISDN) zu Bündelprodukten und Handyтарifen geprüft wurde. Eine Prüfung des Wechselverhaltens der Nichtprivatkunden zu Privatkundentarifen, ist nicht durchgeführt worden. Dieser Aspekt wurde bereits in der Sektion „Nachfrageseitige Substitution“ erläutert (über 60% der Nichtprivatkunden beziehen Privatkundentarife).

³ vgl. Falck (2015)



Zur Berechnung der RTR: Die kritische Elastizität ⁴ bildet die Grenze, welche von der Nachfrageelastizität betragsmäßig überschritten werden muss, dann wäre die Preiserhöhung eines Monopolisten - selbst wenn er ein effizienter Betreiber wäre - rentabel (insgesamt muss dadurch das Wechselverhalten der Kunden stärker ausfallen damit der Markt um das Substitut erweitert wird). Eine wesentliche Annahme bei der Berechnung der Behörde ist die Schätzung des Anteils der variablen Kosten am Gesamtpreis. Dieser Wert wird von den Amtsgutachtern auf 20%-40% geschätzt und somit ergibt sich ein relativ großer Korridor von 1,1 bis 1,4, einfach gesagt müssten mehr als 14% der Kunden nach einer 10% Preiserhöhung ihre POTS/ISDN Produkte wechseln um bei der errechneten kritischen Elastizität von 1,4 ein Indiz für eine substituierende Wirkung zu belegen.

Laut Auswertungen des von der Behörde zertifizierten Kostenrechnungsmodells, ist der tatsächliche Anteil der variablen Kosten am Gesamtpreis für POTS/ISDN Produkte im Nichtprivatkundenbereich $c = 21,738\%$ (0,217). Dieser Wert trifft in den Schätzungsbereich der Gutachter, allerdings eher im unteren Bereich der Schätzung. Daraus ergibt sich eine „price-cost margin“ von $m=0,7827$. Die kritische Elastizität (ϵ_k) kann demnach mit $\epsilon_k = 1/(0,78+0,1) = 1,13$ beziffert werden. Stellt man das der von der Behörde errechneten Nachfrageelastizität (ϵ) von -1,14 gegenüber, liegt der Betrag dieser ($|\epsilon_k| < |\epsilon|$) gerade über der kritischen Elastizität. Diese Ergebnisse zeigen ein sehr differenziertes Bild, in dem auch POTS/ISDN Produkte unter erheblichem Substitutionsdruck konkurrierender Produkte ausgesetzt sind.

Eine logische Folgerung daraus ist, dass Nichtprivatkunden, welche reine POTS/ISDN Privatkundentarife nutzen, dem Privatkundenmarkt zuzurechnen sind und dementsprechend ebenfalls keiner sektorspezifischen Regulierung mehr unterliegen sollten.

Auch in den einzelnen Größenklassen von Einpersonen-Unternehmen bis hin zu Größenkategorien 2 bis 19 Mitarbeitern seien die Ergebnisse im inelastischen Bereich, bei Unternehmen mit 20 bis 99 Mitarbeitern ist die Nachfrageelastizität leicht über der ϵ_k und die Stichprobe für große Unternehmen ist aufgrund der geringen Teilnahme an der NASE insignifikant.

Replik: Als erstes stellt sich die Frage, warum die POTS/ISDN-Zugangsleistungen der Unternehmen (20 bis 99) immer noch zu regulieren sind, wenn die Ergebnisse zeigen, dass der Betrag der Nachfrageelastizität über der kritischen Elastizität liegt. Darüber hinaus ist de facto kein Test für die

⁴ Diwisch D. und Sandner P.:P Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission M/15 Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt) (2016, S. 9-11)



großen Unternehmen (>100 MA) erfolgt, da in der NASE (2015) keine repräsentative Stichprobe zustande kam.

Ein weiteres äußerst wichtiges Detail ist, dass in der NASE (2015) eine neue Antwortmöglichkeit⁵ dazugekommen ist („hole Angebote ein“). Der Anteil jener befragten Kunden, welche diese Antwortmöglichkeit wählten, wurde in den Berechnungen weder kommentiert noch in irgendeiner Form diskutiert. Die Option „hole Angebote ein“ wurde von 15,3% der Befragten angegeben (öfters als jeder 7. Befragte!), und zeigt den eindeutigen Willen bzw. die Tendenz der befragten Nichtprivatkunden, bei vorteilhaften Angeboten den Betreiber zu wechseln. Angenommen, dass aus dieser Gruppe nur knapp über einem Drittel (36,8%) der Befragten den Betreiber tatsächlich wechseln würden, ergäbe sich eine Elastizität von -1,13 und der Markt müsste um das Substitut erweitert werden. Aus Sicht von A1 ist es unverständlich, warum diesem Umstand in den Ausführungen absolut keine Rechnung getragen wird.

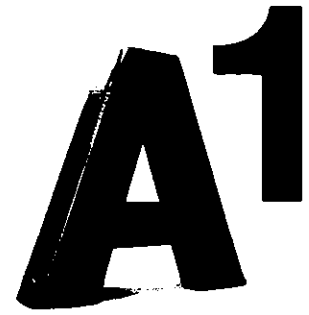
Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass diese Reaktionen auf einem Markt gemessen werden, der bereits eine hohe Anzahl an Kunden mit Privatkundentarifen enthält (und höchstwahrscheinlich schon längst einen gemeinsamen Markt bildet). Die Datengrundlage (NASE 2015) ist eine Momentaufnahme der Marktbedingungen, für diesen Markt gibt es aber seit vielen Jahren bereits Substitute und daher sind die Entwicklungen in einem größeren Zeitrahmen zu sehen. Etwa jene Kunden, die bereits gewechselt haben, werden sich bei einer Befragung wohl kaum wieder in Richtung eines neuerlichen Wechsels äußern.

Marktanteile und Wettbewerb

A1 habe beständig hohe Marktanteile auf dem Nichtprivatkundenmarkt.

Replik: Wie dargelegt, gibt es starke Hinweise darauf, dass das Segment der kleinen und mittleren Nichtprivatkunden zum Privatkundenmarkt hinzuzurechnen ist. Die Marktanteile der A1 sind, auf dem Nichtprivatkundenmarkt gesehen groß, der Markt an sich schrumpft aber massiv. Wie man an den bereits erwähnten Daten im Verfahren S 2/16 sehen kann, ist die Anzahl der Nichtprivatkundentarife im Zeitraum 2014 bis 2015 um 9% in absoluten Zahlen gefallen. Da es den Mitbewerb in ähnlicher Stärke trifft, sind die Anteile von A1 konstant, der Markt wird aber in den kommenden Jahren weiter schrumpfen, da die Geschäftskunden auf Produkte umsteigen, welche derzeit anderen Märkten zugeordnet werden.

⁵Op. cit. 3 (S. 47)



Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur

Wie unsere bisherigen Ausführungen bereits zeigen, ist der Sachverhalt nicht so eindeutig, wie im Bescheidentwurf dargestellt. Da die Märkte weiter zu fassen sind und die Kommunikation auch bei Nichtprivatkunden immer mehr mit angrenzenden Märkten verschmilzt, ist die Kontrolle der A1 über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur auch bei Nichtprivatkunden nicht weiter vorhanden.

Hierbei möchte A1 nochmals auf die Empfehlung der Europäischen Kommission, gemäß 2014/710/EU vom 9. Oktober 2014 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors verweisen. So ist „jeder relevante Wettbewerbsdruck unabhängig davon [zu] berücksichtigen, ob davon ausgegangen wird, dass die Quellen eines solchen Wettbewerbsdrucks von elektronischen Kommunikationsnetzen, elektronischen Kommunikationsdiensten oder anderen Arten von Diensten oder Anwendungen ausgehen, die aus Endnutzersicht vergleichbar sind“.

Gemäß der Ausführungen „Nachfrageseitige Substitution“ und „Hypothetisches Wechselverhalten“ ist der Wettbewerbsdruck auf die POTS/ISDN Produkte bei Nichtprivatkunden dargelegt und im Sinne der EK vorhanden.

Operationalisierung der Regulierungsinstrumente

A1 hat dargelegt, dass die Nichtprivatkunden- und die Privatkundenmärkte stark zusammenhängen und große Teile der Nichtprivatkunden Privatkundentarife nachfragen (vgl. Nachfrageseitige Substitution). Eine Deregulierung der Privatkundenmärkte ist mit der derzeit vorgesehenen Regulierung ein rein formales Zugeständnis, operativ werden aber die Freiheiten auf dem Privatkundenmarkt weiterhin eingeschränkt. Durch die starke Verzahnung mit dem Nichtprivatkundenmarkt und die darauf auferlegte Regulierung werden alle Einschränkungen zur Gänze wieder auf den Privatkundenmarkt übertragen. Alle POTS/ISDN Privatkundentarife die von Nichtprivatkunden nachgefragt werden, unterliegen nämlich weiter den Regeln des Nichtprivatkundenmarkts. Jegliche Anpassung eines Privatkundentarifes betrifft also immer beide Märkte (Privatkunden & Nichtprivatkunden). Von einer Deregulierung auf dem Privatkundenmarkt M 1.3/15 kann mit der jetzigen Operationalisierung der Regulierungsinstrumente keine Rede sein.

Aus Sicht von A1 muss gewährleistet sein, dass ungeachtet dessen, ob es sich um einen Privat- oder Nichtprivatkunden handelt, der Markt nach der bezogenen Tarifoption reguliert wird und dementsprechende Regulierungsaufgaben zur Anwendung kommen. Dies gilt hauptsächlich für den



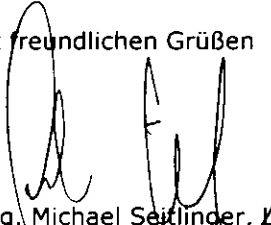
großen Block der Nichtprivatkunden mit POTS/ISDN Tarifen – identisch in Preis und Leistung – der Privatkunden. A1 regt daher an, die Operationalisierung auf den definierten Märkten nach den jeweils bezogenen Tarifen zu handhaben.

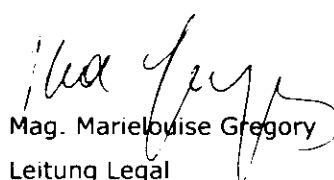
Fazit

Unsere Ausführungen zeigen, dass die Festnetzanschlüsse (POTS/ISDN) des Nichtprivatkundenmarkts Substitutionsdruck von 2 großen Märkten unterliegen. Einerseits tendieren Nichtprivatkunden dazu Privatkundentarife zu beziehen und andererseits ist eine Substitution der festen Anschlüsse der Nichtprivatkunden durch mobile Anschlüsse zu beobachten. Dies ist auch aus den Daten, welche regelmäßig von A1 an die Behörde übermittelt wurden ersichtlich. Eine Regulierung aller POTS/ISDN Anschlüsse der Nichtprivatkunden ist aufgrund der Verzahnung mit dem Privatkundenmarkt nicht gerechtfertigt. Die Regulierungsaufgaben werden durch die intensive Nutzung von Privatkundentarifen auf dem M 1.4/15 (Nichtprivatkundenmarkt) in den M 1.3/15 (Privatkundenmarkt) übertragen. Um die Deregulierung auf dem Privatkundenmarkt effektiv sicherzustellen, müssen in Zukunft zumindest alle Nichtprivatkunden die Privatkundentarife beziehen auch der Regulierung des Privatkundenmarkts unterliegen.

A1 ersucht die vorgebrachten Argumente im anhängigen Verfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen


Mag. Michael Seiflinger, LL.M.
Leitung Regulatory & European Affairs


Mag. Marielouise Gregory
Leitung Legal