

EINSCHREIBEN

Telekom-Control-Kommission
und
RTR Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien

RTR - GmbH					
GZ: / /					
eingel. am: 20. Mai 2009					
GF - TK	TKK	GF - RF	KOA		
F	T	R	B	V	FM

Vorab per E-Mail an konsultationen@rtr.at

18. Mai 2009

Öffentliche Konsultation zu Z 9/07 - Zusammenschaltungsentgelte Festnetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen der im Betreff genannten Konsultation gibt Tele2 Telecommunication GmbH (idF „Tele2“) folgende Stellungnahme ab.

Tele2 ist von den im Entwurf der Vollziehungshandlung vorgesehenen Festnetzzusammenschaltungsentgelten überrascht und massiv betroffen.

Mit Schreiben vom 7.5.2009 (der „Parteistellungsantrag“) hat Tele2 ihre Sorge zum Ausdruck gebracht, dass der zur Konsultation stehende Entscheidungsentwurf, mit dem die Festnetzzusammenschaltungsentgelte um rund 25% erhöht werden, zu einer allgemeinen Erhöhung der Festnetzzusammenschaltungsentgelte führen wird und aufgrund ihrer Betroffenheit Parteistellung und Akteneinsicht beantragt. Dieser Antrag wurde bislang nicht erledigt.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

¹ Betriebs- und Geschäftsgeheimnis der Tele2

begünstigen sohin alleine Telekom Austria, bedeuten hingegen für andere Festnetzbetreiber eine massive Verschlechterung ihrer Marktsituation.

2. Keine Beteiligung betroffener Unternehmen

Wie Tele2 schon in ihrem Parteistellungsantrag dargelegt hat, ist Tele2 vom Ausgang des gegenständlichen Verfahrens massiv betroffen, zumal der konsultierte Entscheidungsentwurf dazu führen wird, dass die Festnetzzusammenschaltungsentgelte allgemein und damit auch Tele2 gegenüber erhöht werden.

Dessen ungeachtet erhielt Tele2 erstmals im Rahmen der Konsultation die Möglichkeit dazu Stellung zu nehmen, wobei diese Möglichkeit dadurch eingeschränkt ist, dass Akteneinsicht nicht gewährt wurde und Tele2 daher auch das dem Entscheidungsentwurf zugrunde liegenden Gutachten nicht bekannt ist.

Eine Beteiligung der Tele2 war auch im Marktanalyseverfahren nicht möglich. Der den relevanten Markt betreffende Marktanalysebescheid datiert vom 5.2.2007, wurde ohne Beteiligung der betroffenen Unternehmen als Partei erlassen, Tele2 bislang nicht zugestellt, und enthält keine konkreten spezifischen Verpflichtungen zur Höhe der Entgelte. Es ist davon auszugehen, dass der Bescheid M 12/06 aufgehoben würde, wenn auch nur ein betroffenes Unternehmen nach dessen Zustellung den Verwaltungsgerichtshof anruft.

Gerade angesichts der Bedeutung des Entscheidungsentwurfs ist es für Tele2 nicht verständlich, dass dieser zu einem Zeitpunkt zur Konsultation ausgesandt wird, zu dem die Überprüfung des Marktanalysebescheids läuft und nicht die grundlegenden Entscheidungen zur Höhe der Festnetzzusammenschaltungsentgelte in dem dafür eigentlich vorgesehenen Marktanalyseverfahren getroffen werden.

Der Umstand, dass die Behörde nicht diesen Weg gewählt hat, darf Tele2 und anderen betroffenen Unternehmen nicht zum Nachteil gereichen.

Vor diesem Hintergrund wäre es sachgerecht, die Höhe der Festnetzzusammenschaltungsentgelte nicht in einem Zusammenschaltungsverfahren, sondern in einem Marktanalyseverfahren unter Beteiligung aller betroffenen Unternehmen abzuwickeln.

Tele2 regt deshalb an, die gegenständliche Entscheidung nicht zu erlassen, das Verfahren zu unterbrechen und im Wege eines Marktanalyseverfahrens unter Beteiligung aller betroffenen Unternehmen die Rahmenbedingungen auf dem betroffenen Markt abzuklären und in der Folge spezifische Verpflichtungen zu erlassen, welche wohl auch die Höhe der Zusammenschaltungsentgelte regeln würden.

3. Massive Auswirkungen auf Markt und Wettbewerb

Im Rahmen einer solchen Vorgangsweise würde klar erkennbar, dass der disruptive Eingriff durch die erstmalige Erhöhung von Zusammenschaltungsentgelten erhebliche Wettbewerbsprobleme schaffen würde:

- Österreich fällt im EU-Vergleich weiter zurück: Bereits derzeit liegen die österreichischen Festnetzterminierungsentgelte am oberen Rand des EU-Vergleichs und um rund 50% über dem europäischen Durchschnitt. Mit der im Entscheidungsentwurf vorgesehenen Erhöhung um 25% würden die österreichischen Entgelte zwischen 84% und 96% über dem EU-Durchschnitt zu liegen kommen. Bei der lokalen Terminierung würde Österreich sogar auf den fünftletzten Platz abrutschen (schlechter wären nur noch Bulgarien, Malta, Litauen und Finnland).² Bei regionaler und nationaler Terminierung käme Österreich auf dem vorletzten Platz zu liegen.²

² PROGRESS REPORT ON THE SINGLE EUROPEAN ELECTRONIC COMMUNICATIONS MARKET 2008 (14th REPORT), Annex 2; abrufbar unter http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/communications_reports/annualreports/14th/index_en.htm

- Bescheid enthält keine Übergangsfristen: Die Erhöhung käme jedenfalls für die am Verfahren nicht beteiligten Betreiber überraschend und lässt ihnen keine Zeit auf dem Markt darauf zu reagieren. Tatsächlich sind die Fristen innerhalb derer Betreiber ihre Endkundenentgelte anpassen können länger, als die typischerweise in den Zusammenschlungsverträgen vereinbarten Kündigungsfristen.

4. Kritische Aspekte der Entscheidungsbegründung

Tele2 erinnert nochmals daran, dass ohne Akteneinsicht und Einsicht in das Gutachten eine umfassende Kritik der Entscheidung nicht möglich ist. Bereits aus der Begründung des Entscheidungsentwurfs ist allerdings erkennbar, dass verschiedene Aspekte einer vertieften Überprüfung und Diskussion bedürfen:

- Die Ablehnung von NGN-Technologie als „Modern-Equivalent-Asset“ ist für die Tele2 als Telekommunikationsunternehmen nicht nachvollziehbar. Es ist davon auszugehen, dass Telekom Austria oder ein anderer Betreiber bei der Errichtung eines bundesweiten Netzes NGN-Technologie zum Einsatz bringen würde und ein Netz mit weniger als 30 oder mehr Vermittlungsstellen errichten würde.
- Zu Unrecht unterstellt der Entwurf, dass 30 Vollvermittlungsstellen zur Anbindung alternativer Betreiber auf niedriger Netzebene notwendig wären. Dabei wird einerseits unberücksichtigt gelassen, dass aufgrund der bereits zur Verfügung stehenden Technologie die Anzahl der Zusammenschaltungspunkte deutlich reduziert werden könnte. Weiters ist es vor allem aufgrund der NGN-Technologie nicht erforderlich, dass bei jedem Zugangspunkt auch eine Vermittlungsstelle angesiedelt ist. Tatsächlich könnte das Netz mit einer weit geringeren Anzahl der Vermittlungsstellen das Auslangen finden, womit die Kosten wesentlich niedriger ausfielen.
- In diesem Zusammenhang entnimmt Tele2 der Begründung, dass ungeachtet des Umstands, dass auch die Antragstellerin daran Zweifel geäußert haben dürfte, die Einholung eines technischen Gutachtens zu dieser entscheidungswesentlichen Frage unterblieben ist.
- Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist, dass der Sprachanteil ungeachtet des stetig wachsenden Datenvolumens gegenüber früheren Verfahren unverändert geblieben ist. Nach den Erfahrungen von Tele2 müsste der Anteil des Sprachverkehrs deutlich niedriger ausfallen. Auch hier fällt auf, dass diese Aufteilung scheinbar ohne Beiziehung eines technischen Sachverständigen erfolgt ist.
- Im Hinblick auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes, in den verbundenen Verfahren 2008/03/0021, 0022 befürchtet Tele2, dass die Ermittlung des WACC (Weighted Average Cost of Capital) im gegenständlichen Verfahren mit den auch im Verfahren Z 7/04 unterlaufenen Fehlern behaftet ist.

5. Methodische Fehler des Gutachtens

Neben den oben dargestellten Aspekten, die einer Überprüfung bedürfen, leidet das der Entscheidung zugrunde liegende Gutachten unter zwei methodischen Fehlern:

- Ohne weitere Begründung legt der Entscheidungsentwurf als sogenanntes Hybridmodell das arithmetische Mittel zwischen den aus dem Top-Down- und den aus dem Bottom-Up-Modell ermittelten Werten seiner Entscheidung zugrunde. Dabei übersieht der Entscheidungsentwurf, dass allein das Bottom-Up-Modell (wenngleich mit den oben dargestellten Fehlern behaftet) die Kosten eines effizienten Betreibers ermittelt. Die Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten der Telekom Austria im Wege des Top-Down-Modells war allenfalls zu Beginn der Liberalisierung unter der Annahme gerechtfertigt, dass bestehende Ineffizienzen nicht so rasch ausgeräumt werden können (Z 1/97: *„Ein bottom-up-Ansatz, bei dem die Kosten auf Basis eines modellierten effizienten Netzbetreibers, dessen Netz die gleiche Leistungsfähigkeit wie das Netz des marktbeherrschenden Unternehmens besitzt, berechnet werden, ist kurzfristig nicht realisierbar.“*).

Zwischenzeitig sind mehr als zehn Jahre vergangen und es besteht keinerlei Grund, weshalb Telekom Austria diese angeblich noch bestehenden Ineffizienzen auf alternative Betreiber überwälzen können soll. Vielmehr wären der Entscheidung ausschließlich die im Bottom-Up-Modell ermittelten Werte heranzuziehen gewesen, was nicht nur zu keiner Erhöhung, sondern sogar zu einer Reduktion der Zusammenschaltungsentgelte geführt hätte.

- Vergleichbare Ergebnisse hätte die Anwendung von „Pure LRIC“ erbracht. „Pure LRIC“ ist ein von der Europäischen Kommission in ihrer kürzlich ergangenen „Commission Recommendation on the regulatory treatment of fixed and mobile termination rates in the EU“³ empfohlenes Grenzkosten-Konzept. Auch die Anwendung dieses Konzeptes hätte zu einer deutlichen Reduktion der Festnetzzusammenschaltungsentgelte führen müssen.

6. Schlussfolgerung

Vor diesem Hintergrund ersucht Tele2 dringend

- den Entwurf der Vollziehungshandlung nicht in dieser Form zu erlassen, sondern unter Beiziehung der betroffenen Unternehmen;
- sowohl die der Entscheidung zugrunde liegende Marktsituation wie auch die technischen und wirtschaftlichen Umstände zu erheben;
- für den Fall, dass die Vollziehungshandlung dennoch erlassen werden sollte, die oben dargestellten Bedenken gegen den Entscheidungsentwurf zu berücksichtigen;
- selbst wenn die Behörde diesen Überlegungen nicht folgt, regt Tele2 jedenfalls an, das der Behörde zukommende Ermessen zur Vermeidung eines disruptiven Markteingriffs dahingehend auszuüben, dass überraschende Veränderungen der Festnetzzusammenschaltungsentgelte vermieden werden, bspw. durch ausschließliches Heranziehen der im Bottom-Up-Modell ermittelten Werte.

7. Zustimmung zur Veröffentlichung

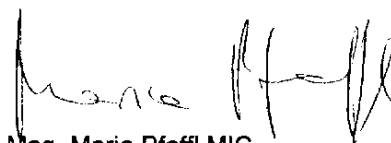
Tele2 ist – abgesehen von dem als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gekennzeichneten Teil, welcher auch den Verfahrensparteien nicht offengelegt werden möge – mit einer Veröffentlichung ihrer Stellungnahme einverstanden.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Andreas Koman



Mag. Maria Pfaffl MIC

Tele2 Telecommunication GmbH

³ COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU; abrufbar unter http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/article_7/recom_term_rates_en.pdf