

An die
Telekom-Control-Kommission
Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien
konsultationen@rtr.at

Wien, am 18.5.2009

**Stellungnahme der atms Telefon- und Marketing Services GmbH zum Bescheidentwurf
Z 9/07**

1. Zusammenfassung der Argumente der atms

Die TKK hat Telekom Austria in den Verfahren M7/06 und M8a/06 (unter anderem) die spezifische Verpflichtung von nach **FL-LRAIC kostenorientierten Entgelten** auferlegt. Die Europäische Kommission hat die TKK nachdrücklich **aufgefordert**, die **Präzisierung** der Tarife im **Marktanalyseverfahren** durchzuführen. Das hat die TKK unterlassen.

Das von der Behörde nunmehr durchgeführte Verfahren Z 9/07 erfüllt die von der Europäischen Kommission gestellten Anforderungen betreffend **Effizienz und Transparenz** nicht. Das Verfahren ist mangelhaft. Es **verstößt gegen § 129 TKG**.

Die TKK plant **um etwa 36,5% (!) erhöhte lokale Zusammenschaltungsentgelte** und **um etwa 23,5% (!) erhöhte regionale Zusammenschaltungsentgelte** der Telekom Austria anzuordnen.

Eine solche Erhöhung wäre **wettbewerbsfeindlich**. Sie würde zu einer **Remonopolisierung** eines **beträchtlichen Teils** des verbliebenen (Festnetz)Marktes und zu deutlichen **Erhöhungen der Endkundenpreise** führen. Beides widerspricht den Zielen des TKG.

Die Berechnung der Zusammenschaltungsentgelte der TKK ist **veraltet und methodisch verfehlt**. Die Kosten nach dem TopDown Modell sind bis zu **3,25 Mal** höher als jene nach dem BottomUp Modell. Das ist **nicht plausibel**.

Statt „Forward Looking“ die Kosten **effizienter Technologien** anzusetzen, stellt die Behörde auf die Kosten **bestehender Infrastrukturen** ab. Die von der Telekom Austria beantragten Tarife sind (offenbar) **niedriger** als die von den Sachverständigen ermittelten Kosten der effizienten Leistungserbringung (!). Das ist **nicht plausibel**.

Nach der geplanten Erhöhung wären die relevanten Zusammenschaltungsentgelte der Telekom Austria jeweils fast **um das Doppelte höher als der europäische Durchschnitt**. Auch das ist nicht plausibel.

In Ergänzung der bereits gestellten Anträge regt atms an, die TKK möge die geplante Entscheidung und deren Auswirkungen auf den Wettbewerb **nochmals grundlegend überdenken**.

2. Klarer Verstoß gegen die Verfahrens-Vorgaben der Europäischen Kommission

2.1 Feststellung der SMP

Der gegenständliche Bescheidentwurf legt die Entgelte für Zusammenschaltungsleistungen der Telekom Austria auf **mehreren relevanten Märkten** im Sinne der Telekommunikationsmärkteverordnung fest. Dazu zählen

- der Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Vorleistungsmarkt) (**Originierungsmarkt**) und
- der Markt für Terminierung in das öffentliche Telefonnetz der Telekom Austria AG (Vorleistungsmarkt) (**Terminierungsmarkt**).

Auf beiden Märkten wurde die Telekom Austria als **Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht** festgestellt. Die entsprechenden Entscheidungen ergingen mit den Bescheiden der TKK M7/06 sowie M8a/06. Als spezifische Verpflichtung gemäß §§ 38

ff TKG wurde unter anderem die Verpflichtung zur **Verrechnung von Zusammenschaltungsentgelten** auferlegt, die sich an den **Kosten der effizienten Leistungserbringung nach FL-LRAIC orientieren**¹.

2.2 Verstoß gegen § 129 TKG

In ihrer Stellungnahme forderte die Europäische Kommission die TKK auf, die Zusammenschaltungsentgelte der Telekom Austria direkt im Rahmen der **Marktanalyseentscheidung** zu präzisieren. Eine Festlegung in einem späteren Zusammenschaltungsverfahren würde nach Ansicht der Kommission nicht die erforderliche Transparenz bzw. Rechtsicherheit schaffen und überdies nicht garantieren, dass die Entgelte ausschließlich an den effizienten Kosten orientiert werden.

Die TKK kam dieser Aufforderung **nicht nach**. Die Bescheide M7/06 und M8a/06 wurden **ohne Festlegung der Entgelte** erlassen. Die Bescheide entsprechen daher nicht den Vorgaben des § 129 TKG. Damit ist auch der geplante Bescheid Z 9/07, der (zumindest teilweise) auf den Anordnungen des M7/06 bzw. M8a/06 beruht, **rechtswidrig**.

Das Verfahren ist für atms überdies noch **zur Gänze intransparent**. Es ist lediglich der Entscheidungsentwurf veröffentlicht. Es ist aber weder erkennbar, auf welche konkreten Daten die Behörde ihre Entscheidung stützt, noch ob diese Daten richtig sind. Die Vorgangsweise der TKK widerspricht daher auch dem **Transparenzgebot** des TKG bzw. des Art 6 der Rahmenrichtlinie.

3. Ablehnung der Berechnungsmethode der Behörde

3.1 Keine Akteneinsicht

atms hatte im vorliegenden Fall (noch?) keine Möglichkeit zur Akteneinsicht. Dennoch können anhand des Bescheidentwurfs mehrere Gründe identifiziert werden, die zur Ablehnung des von der Behörde verwendeten **Hybridmodells** führen.

3.2 Keine Beschränkung auf Hybridmodell

¹ Wörtlich: „...ein Entgelt zu verrechnen, das sich an zukunftsorientierten langfristigen durchschnittlichen inkrementellen Kosten eines effizienten Betreibers iSv „FL-LRAIC“ .. orientiert“

Die TKK verwendet zur Ermittlung der Kosten der Telekom Austria ein **starres Hybridmodell**, bei dem der Durchschnitt aus einem **TopDown Modell** und einem **BottomUp Modell** errechnet wird. Sie bezieht sich in ihrer Begründung auf ein VwGH Erkenntnis, das noch vor dem Hintergrund des alten Rechtsrahmens ergangen ist. In diesem Erkenntnis führte der VwGH lediglich aus, dass die Anwendung des Hybridmodells **nicht rechtswidrig** war. Damit ist die Behörde nicht auf die Verwendung des Hybridmodells festgelegt. Es ist ihr erlaubt, auch andere Modelle zur Ermittlung der FL-LRAIC Kosten heranzuziehen. Sind andere Modelle dazu geeigneter - etwa weil wie im vorliegenden Fall das Hybridmodell gänzlich unplausible Ergebnisse produziert - ist die **Heranziehung anderer Modelle geboten**.

3.3 Ansatz der Europäischen Kommission

Nach M8a/06 und M7/06 haben sich die Zusammenschaltungsentgelte der Telekom Austria an den **Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach dem FL-RAIC Standard** zu orientieren. Zur Frage, wie solche Kosten zu ermitteln sind, äußerte sich die Kommission zuletzt in der Empfehlung² zu den Terminierungsentgelten sowie in den begleitenden Materialien.

Die Kommission führt darin unter anderem aus, dass Betreiber in einem echten Wettbewerbsumfeld nicht in der Lage sind, Nachfragern die Kosten von Ineffizienzen zu verrechnen. Technologieentscheidungen der Betreiber würden auf der Grundlage der jeweils **effizientesten verfügbaren Technologien** getroffen werden. Als Grundlage für die Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungserbringung empfiehlt die Europäische Kommission die Kosten anhand eines **BottomUp Modells** festzustellen. Ein TopDown Modell soll lediglich zur Nachprüfung bzw. Anpassung des BottomUp Modells herangezogen werden. Damit soll das BottomUp Modell verbessert und nicht die Ergebnisse des BottomUp Modells an jene des TopDown Modells angenähert werden³.

Nach Auffassung der atms wäre es geboten, diesen Ansatz im vorliegenden Verfahren zu verwenden. Damit hätten die massiv überhöhten Ergebnisse des TopDown Modells der Telekom Austria in der Berechnung weniger Gewicht. Die Behörde würde zu **signifikant niedrigeren Zusammenschaltungsentgelten** der Telekom Austria gelangen. Die Ergebnisse würden sich wesentlich stärker an die Kosten der effizienten Leistungserbringung annähern.

² COMMISSION RECOMMENDATION on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU vom 7.5.2009.

³ Explanatory Note zur Empfehlung, Seiten 10ff.

3.4 Mangelnde Plausibilität des verwendeten Modells

Das von der Behörde verwendete Hybridmodell führt nach Auffassung der atms überdies zu offenkundig **unplausiblen Ergebnissen**. In der Tabelle auf Seite 11 werden die Ergebnisse der Ermittlung wie folgt dargestellt.

	Top Down	Bottom Up	Hybridmodell
	Kosten pro Min in Cent	Kosten pro Min in Cent	Kosten pro Min in Cent
local	1,8236	0,5606	1,1921
single tandem	1,9480	0,6938	1,3209

Bei den lokalen Entgelten entspricht das TopDown Ergebnis **etwa 325% der Kosten** des BottomUp Modells. Bei den Single Tandem Entgelten liegt das TopDown Modell **etwa beim 2,8-fachen** des BottomUp Modells. Solche Unterschiede können nicht auf **Asymmetrien der Information** oder auf die **irrtümliche Vernachlässigung einzelner Kostenkategorien** im BottomUp Modell zurückgeführt werden. Sie verdeutlichen vielmehr sie, dass das gewählte Modell in der vorliegenden Form **grundlegend zu überarbeiten** ist. Das verwendete Hybridmodell ist **gänzlich unplausibel**. Es ist ungeeignet, die Kosten der effizienten Leistungserbringung nach FL-LRAIC zu ermitteln.

Die mangelnde Eignung des Modells wird überdies noch durch den Umstand verdeutlicht, dass die von der Telekom Austria selbst beantragten Tarife offenbar **unterhalb** der von den Sachverständigen ermittelten Kosten liegen. Es kann ausgeschlossen werden, dass Telekom Austria Tarife unterhalb der Kosten der effizienten Leistungserbringung beantragt.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass das Hybridmodell den Anforderungen der **marktanalysebescheidkonformen Ermittlung von Kosten** nicht gewachsen ist.

3.5 Zum Kostenfaktor der verwendeten Technologie

Die Behörde ist – wie sich aus der Begründung des Entwurfs auf Seite 16 ergibt – dem Antrag der Hutchison auf Ermittlung der Netz-Kosten anhand eines **NGN-Netzwerks** nicht gefolgt. Sie begründet dies im Wesentlichen mit dem Hinweis, dass es sich dabei

nicht um Modern Equivalent Assets handeln würde. Nach Auffassung der atms ist dies nicht zutreffend.

Der **Forward Looking** Ansatz, der mit den Bescheiden M8a/06 und M7/06 von der Behörde selbst angeordnet wurde, stellt auf die Kosten eines Netzes ab, das ein Betreiber neu errichten würde und nicht darauf, wie er es errichtet hat. Die Kommission⁴ geht davon aus, dass ein solches (neues) Netz auf **Paketvermittlung** beruhen würde und sämtliche Dienste über ein **IP-Corenetz** erbracht würden. Beim FL-LRAIC Ansatz wären die Kosten eines solchen Netzes heranzuziehen.

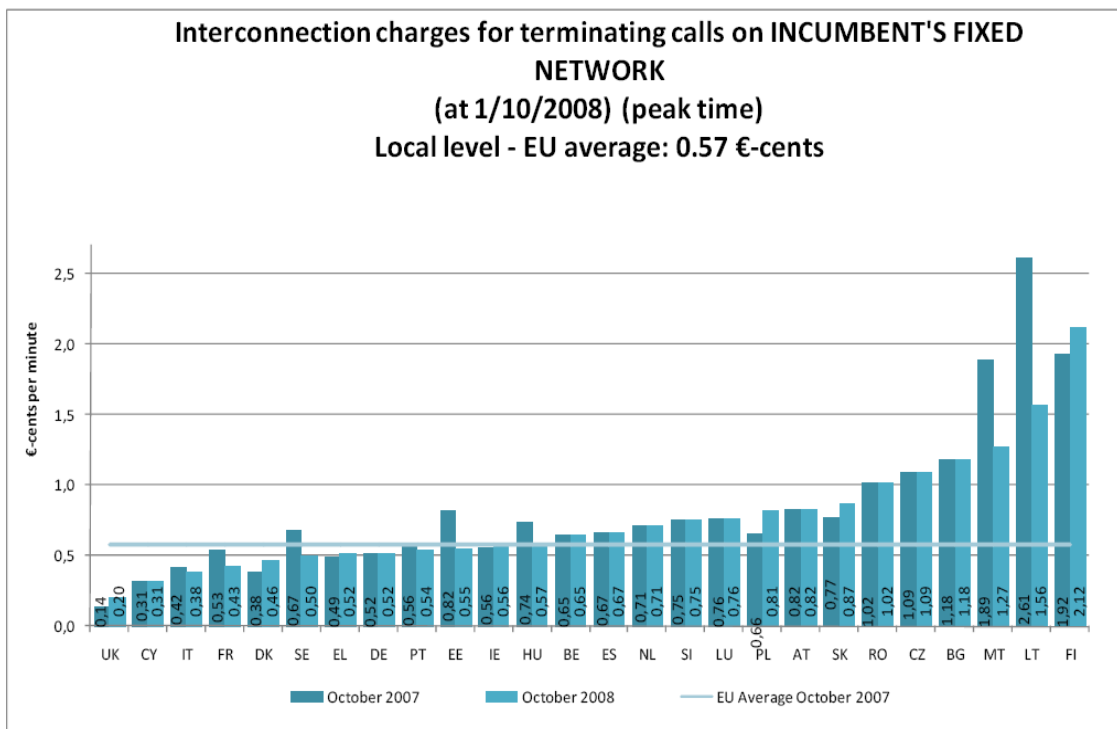
Stattdessen hat die TKK offenbar die Kosten eines kaum veränderten „legacy Netzes“ der Telekom Austria herangezogen. Dies führt nicht nur zu überhöhten Zusammenschaltungsentgelten. Sie ist auch **innovationsfeindlich**. Es fehlt der Anreiz für die Telekom Austria, ihr Netz zu modernisieren und effizient umzugestalten.

3.6 Benchmarks

Die geplante Entscheidung der Behörde würde die Entgelte der Telekom Austria gegenüber dem derzeitigen **europäischen Durchschnitt** jeweils deutlich erhöhen. Die Tarife für lokale Zusammenschaltung in der Peak Zeit in Europa stellten sich am 1.10.2008 wie folgt dar⁵:

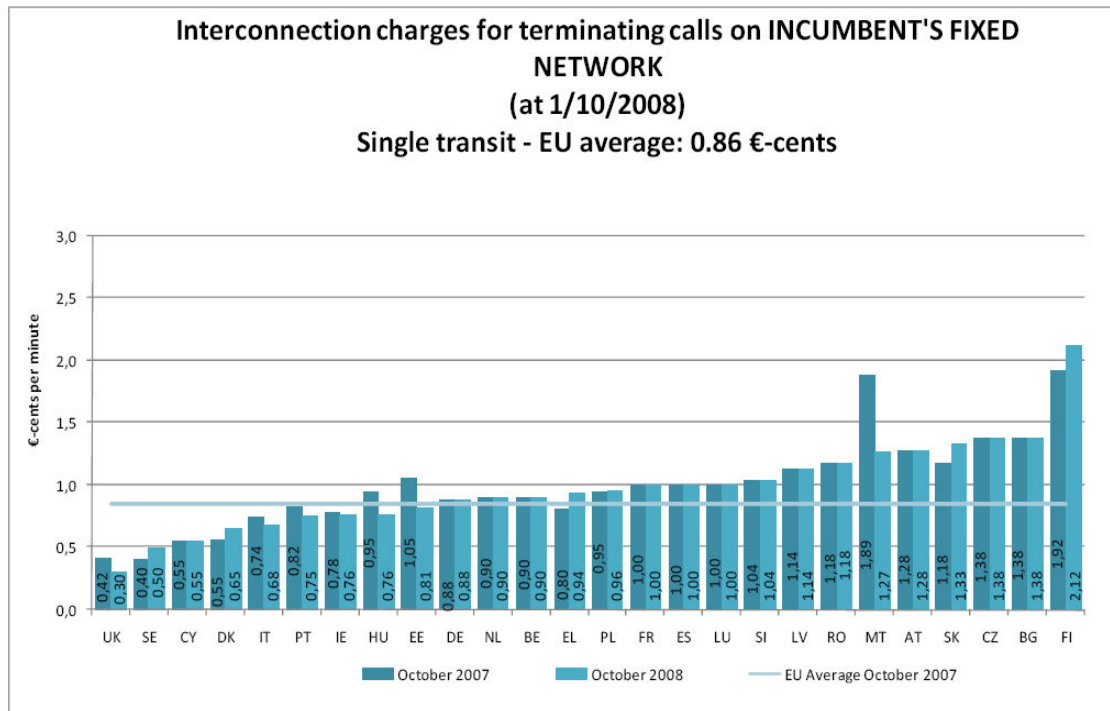
⁴ Explanatory Note zur Empfehlung, Seite 21.

⁵ Zitiert in Explanatory Note zur Empfehlung vom 7.5.2009, Seite 35.



Die von der Behörde nunmehr geplante Erhöhung würde dazu führen, dass die in Österreich verrechneten Tarife mit 1,12 Cent/min fast **doppelt so hoch** wären als der europäische Durchschnitt mit 0,57 Cent.

Bei den **single tandem Zusammenschaltungstarifen** wäre die Lage ähnlich⁶:



⁶

Zitiert in Explanatory Note zur Empfehlung vom 7.5.2009, Seite 36.

Die von der Behörde geplante Erhöhung würde dazu führen, dass die in Österreich verrechneten Tarife mit 1,58 Cent/min den europäischen Durchschnitt von 0,86 Cent **um nahezu das Doppelte** übersteigen würde.

Es kann wohl nicht ernsthaft argumentiert werden, dass die Kosten der effizienten Leistungsbringung bei diesen Leistungen in Österreich fast doppelt so hoch sind als im Durchschnitt der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Auch das verdeutlicht, dass das verwendete Modell **den Anforderungen einer modernen Regulierung** nicht genügt.

4. Zusammenfassung

Das von der Behörde durchgeführte Verfahren erfüllt die von der Europäischen Kommission gestellten Anforderungen betreffend Effizienz und Transparenz nicht. Damit verstößt es gegen § 129 TKG. Das von der Behörde verwendete Berechnungsmodell ist unplausibel und führt zu massiv überhöhten Entgelten. Es entspricht damit nicht dem von der Behörde selbst angeordneten Maßstab der Kostenorientierung nach FL-LRAIC. Die Erhöhung der Entgelte wird zu einer Re-Monopolisierung von Teilen der Festnetzmärkte und zu einer deutlichen Erhöhung der Kosten für die Endkunden führen. Die geplante Entscheidung widerspricht damit den grundlegendsten Zielen und Werten des TKG. atms regt daher an, die Behörde möge die Entscheidung und deren Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Endkunden **nochmals grundlegend überdenken**.

atms Telefon- und Marketing Services GmbH