

An die
Telekom-Control-Kommission
Mariahilfer Straße 77 – 79
1060 Wien

mobikom austria AG
Obere Donaustraße 29
A-1020 Wien

EINSCHREIBEN

Vorab per Fax

Telefon:

Nat. (01) 33161-2070

Int. +43 1 33161-2070

A1 (GSM) +43 664 3312070

Telefax: +43 1 33161-2069

Ihr Zeichen
M 1/08

Ihre

Unser Zeichen

Datum
19.5.2009

Stellungnahme in den Verfahren M 1/08

mobikom austria AG nimmt im Rahmen der Konsultation der in den Verfahren M 1/08 veröffentlichten Entwürfe von Vollziehungshandlungen wie folgt Stellung. Unser Vorbringen bezieht sich grundsätzlich, soweit sich aus der konkreten Formulierung nichts anderes ergibt, auf alle Bescheidentwürfe.

1 Hutchison 3G als „Benchmark“ ungeeignet

Erklärtes Ziel des Marktanalyseverfahrens ist es unter anderem, die langfristigen durchschnittlichen inkrementellen Kosten eines effizienten Betreibers zu ermitteln, und diesen Wert als Zielwert des Gleitpfades für alle Betreiber anzuwenden. Die TKK ermittelt zu diesem Zweck die ihrer Ansicht nach relevanten Kosten jedes Betreibers, und kommt letztlich zu dem Schluss, dass H3G die geringsten Kosten aufweist, und daher eine geeignete Annäherung an die LRAIC eines effizienten Betreibers darstellt.¹

Dies ist unrichtig, da H3G aus besonderen Gründen, die bei keinem anderen Betreiber gegeben sind, zwar nach der Methodik der Gutachter die niedrigsten Kosten aufweist und der „billigste“ Betreiber ist, wobei daraus jedoch keineswegs auf „Effizienz“ geschlossen werden kann. Etwas provokant gesagt scheint es grundsätzlich hinterfragenswert, den

¹ Auf eine Wiederholung der bereits bekannten Einwände gegen das Gutachten wird an dieser Stelle größtenteils verzichtet. Die diesbezüglichen Vorbringen wird jedoch aufrechterhalten.

wirtschaftlich erfolglosesten Betreiber als Benchmark und damit als „Vorbild“ für die anderen heranzuziehen.

1.1 Hoher Datenanteil

Ein wesentlicher Grund für die niedrigsten Kosten von H3G ist der immens hohe Datenanteil im „3“-Netz². H3G transportiert deutlich mehr Daten im Netz als jeder einzelne der anderen Betreiber, trotz deutlich geringerer Kundenzahl. Demgegenüber steht eine ebenfalls deutlich geringere Voice-Nutzung. Ebenso klar ist aber, dass H3G diese hohen Datenvolumen primär durch Dumpingpreise auf Endkundenseite erreicht³. Dass damit keine ausreichenden Einnahmen erzielt werden, zeigt sich dadurch, dass H3G im sechsten Jahr ihres Bestehens in Österreich noch immer Verluste macht, und auch keine Aussicht auf eine baldige Besserung dieser Situation besteht. H3G „überlebt“ ausschließlich dank Finanzspritzen des asiatischen Mutterkonzerns.

Die TKK lehnt die von mobilkom, T-mobile und Orange geforderte Ressourcenaufteilung auf Daten und Sprache nach Umsätzen unter anderem deshalb ab, weil es dadurch einem Betreiber möglich wäre, über die Gestaltung und Preisgestaltung seiner Endkundenprodukte die Kosten der Mobilterminierung (Sprache) zu steuern⁴. Die TKK befürchtet aber lediglich, dass dadurch die Sprachterminierungskosten zu hoch ausfallen könnten. Dabei übersieht sie jedoch, dass auch die Preisgestaltung von H3G eine Steuerung der Sprachterminierungskosten, freilich in die entgegengesetzte Richtung, bedeutet. Der, wie die Ergebnisse zeigen, für das Unternehmen wirtschaftlich wenig erfolgreiche Marktauftritt von H3G führt zu einem immensen Anstieg des Datenverkehrs im H3G-Netz, dem aber keine kostendeckenden Einnahmen gegenüberstehen. Die von der TKK dem Entscheidungsentwurf zu Grunde gelegte Kostenrechnungsmethode führt nun dazu, dass wegen des hohen Datenanteils nur noch ein geringer Kostenanteil für Sprache berücksichtigt wird, was zu (absolut und im Europavergleich) zu niedrigen (Sprach-) Terminierungsentgelten führt.

Führt man nun den Ansatz der TKK weiter, so könnte man zu folgendem Ergebnis gelangen:

H3G senkt seine Datentarife weiter gegen Null, und erhöht im Gegenzug sogar seine Sprachtarife. Folge wäre zweifellos ein Anstieg der Datenvolumen, und Rückgang der Sprachminuten. Die weitere Erhöhung des Datenanteils führt – nach Rechenmodell der TKK – zu noch niedrigeren Kosten, die Sprachdiensten zugerechnet werden, dies jedoch bei insgesamt niedrigeren Einnahmen. Es kann aber nicht ernsthaft behauptet werden, dies wäre effizient, und andere Betreiber daher daran zu benchmarken!

² nach eigenen Angaben (Schriftsatz vom 27.3.2009) macht der Sprachanteil im H3G-Netz nur noch 5 Prozent aus

³ zB 3 GB für 9 Euro; 15 GB für 20 Euro; www.drei.at

⁴ Entwurf M 1/08 – 255, Seite 30

Zu Ende gedacht wäre der für die Erbringung der Sprach-Mobilterminierung „effizienteste“ Betreiber der, der (fast) ausschließlich Daten auf seinem Netz transportiert (weil dann auch fast alle Kosten den Datendiensten zugerechnet würden); und zwar auch wenn er damit keine Umsätze generiert, weil er die Datendienste verschenkt.⁵ Dieses Beispiel beweist nach Ansicht von mobilkom eindeutig die Unzulässigkeit dieses Ansatzes.

Der Einwand der Möglichkeit der „Steuerung“ der Mobilterminierungskosten durch die eigene Preisgestaltung ist als Argument gegen eine unter anderem von mobilkom geforderte Ressourcenaufteilung nach Umsätzen daher untauglich. Wie oben gezeigt, kann der gleiche Einwand auch gegen die von den RTR-Gutachtern angewendete Methode vorgebracht werden. Eine Aufteilung nach Umsätzen würde jedoch die ökonomischen Werte unterschiedlicher Dienste widerspiegeln.

Es muss in aller Deutlichkeit festgehalten werden, dass der Entwurf der TKK vorsieht, alle österreichischen Mobilfunkbetreiber hinsichtlich des Produktes „Sprachterminierung“ an einem Betreiber zu benchmarken, dessen Geschäftsmodell nahezu ausschließlich auf Datendienste fokussiert, und, wie die Unternehmensergebnisse zeigen, auch längerfristig verlustbringend ist.

1.2 National Roaming

Wie bereits mehrfach vorgebracht, betreibt Hutchison 3G kein österreichweites Netz, sondern greift in ruralen Gebieten auf National Roaming zurück, wobei diese Leistung zu weit günstigeren Bedingungen bezogen werden kann, als dies durch ein selbst betriebenes Netz möglich wäre.

Die TKK wischt diese Tatsache mit dem Argument weg, dass auch andere Betreiber National Roaming-Vereinbarungen abschließen, und dadurch die gleichen Vorteile genießen könnten. Dies ist insofern unrichtig, als für den Fall, dass jeder Betreiber in weniger besiedelten Gebieten auf einen eigenen Netzausbau verzichten wollte, in diesen Gebieten kein Netz zur Verfügung stehen würde, auf dem geroamt werden kann. Zumindest ein Betreiber könnte daher auch theoretisch nicht den Kostenvorteil von National Roaming lukrieren.

Die Situation ist auch deshalb nicht vergleichbar, weil H3G als erster und nach wie vor einziger Betreiber einen durchsetzbaren Rechtsanspruch auf National Roaming hatte. Ohne einen solchen wäre es unmöglich gewesen, zu wirtschaftlich interessanten Bedingungen

⁵ Die TKK unterliegt offenbar diesem Irrtum, wenn sie auf Seite 26 wiederholt festhält, dass H3G die höchste Ausbringungsmenge (in GB) und die höchste Verkehrsmenge (Daten und Sprache gemeinsam) hat, und daher am günstigsten produziere.

diese Leistung bei einem anderen in Anspruch zu nehmen. Faktisch waren demnach alle GSM-Betreiber zum Vollausbau gezwungen. Ein allfälliger nachträglicher Umstieg (bei Abschaltung von Teilen des eigenen Netzes) ist vom Einsparungspotential in keiner Weise damit zu vergleichen, von Haus aus ein Netz nur dort auszubauen, wo es wirtschaftlich sinnvoll ist.

Ebenso wenig für andere Betreiber lukrierbar ist der Kostenvorteil, den H3G durch (günstigste) Übernahme der tele.ring Standorte hatte, weil diese Möglichkeit im wahrsten Sinne des Wortes einmalig war. Ebenso wenig können GSM/UMTS-Betreiber von heute auf morgen ihr GSM-Netz abschalten⁶. Hierbei sei auch darauf verwiesen, dass ein nicht unerheblicher Teil der Mobilfunkkunden noch mit Endgeräten telefoniert, die nicht UMTS-fähig sind.

Sowohl National Roaming als auch die Standortübernahme, und der Betrieb eines reinen UMTS-Netzes sind Faktoren, die die Kostensituation von H3G zweifellos und signifikant positiv beeinflussen, aber für andere Betreiber nicht nachbildbar sind, und auch nichts damit zu tun haben, dass H3G außergewöhnlich effizient arbeiten würde. Die TKK sollte in diesem Zusammenhang bedenken, dass sie die „Kosten eines effizienten Betreibers“ festzulegen hat, und nicht die Kosten jenes Betreibers, der aus ganz speziellen Gründen (und einer zu hinterfragenden Berechnungsmethode) der billigste ist.

1.3 Kein tragfähiger alternativer Benchmark?

Die TKK führt im Wesentlichen aus, dass auch gegen jeden anderen (potentiellen) Benchmark-Betreiber eine Reihe von Gründen angeführt werden könnte, die gegen seine Heranziehung sprechen. mobilkom als Benchmark würde nur deshalb gefordert, um möglichst hohe Terminierungsentgelte aufrecht zu erhalten.

Letztere Behauptung überzeugt insofern wenig, als diesfalls wohl T-mobile als der Betreiber mit den höchsten Kosten gefordert worden wäre. Dass auch gegen andere Betreiber als Benchmark Einwände erhoben werden könnten, ändert nichts daran, dass H3G aus oben genannten Gründen die denkbar schlechteste Wahl darstellt.

Für mobilkom als GSM-/UMTS-Betreiber mit den geringsten Kosten sprechen dagegen, dass T-mobile und Orange weitgehend die gleichen technischen Voraussetzungen haben, und damit auch die Chance, auf ein ähnliches Kostenniveau zu kommen. H3G hat aus genannten Gründen ohnehin Kostenvorteile und wäre daher keinesfalls benachteiligt. Dem möglichen Einwand des 40 Prozent-Marktanteils könnte insofern entsprochen werden, als mit den Kosten von mobilkom und entsprechend angepassten Verkehrsmengen ein „virtueller 20

⁶ Auch die Empfehlung der Europäischen Kommission geht von einem noch Jahre andauernden Parallelbetrieb aus

Prozent-Betreiber⁷ modelliert werden könnte, wie bereits in vergangenen Marktanalyseverfahren angeregt wurde. Diese Vorgehensweise (2G/3G-Betreiber, 20 Prozent market share) wäre mit relativ geringem Anpassungsaufwand verbunden, und würde auch weitgehend der am 7.5.2009 veröffentlichten Empfehlung der Europäischen Kommission entsprechen, auf die nachfolgend noch näher eingegangen wird.

2 Heranziehung von Prognosewerten

Im letzten Marktanalyseverfahren wurden die Entgelte ausschließlich anhand von Ist-Daten festgelegt. Dies wurde damit begründet, dass sich die Unsicherheit von Prognosen für die Zukunft nicht in einem falschen Ergebnis niederschlägt.⁷

Dieselben Bedenken sind auch bei der nun anstehenden Entscheidung gültig.

Hinsichtlich der unveränderten Fortschreibung der Kosten von mobilkom von 2009 auch für das Jahr 2010 hat mobilkom seine Bedenken, untermauert durch das Gutachten von Ovum, bereits ausführlich dargelegt.

Hinsichtlich der zu erwartenden Verkehrsvolumen bestehen insbesondere auf Grund des schon jetzt bestehenden hohen Niveaus, und der noch längst nicht überstandenen Wirtschaftskrise, massive Unsicherheiten. Eine geringere Inanspruchnahme von Diensten auf Grund der wirtschaftlich angespannten Situation vieler Menschen, und auch vieler Geschäftskunden, ist nicht nur zu befürchten, sondern vielmehr zu erwarten, und zeigt sich bereits in den Zahlen des ersten Quartals 2009. Weiters möchte mobilkom darauf hinweisen, dass die letzten Jahre durch einen massiven Preisverfall bei Endkumentarifen für Voice, und ganz besonders bei Daten geprägt war, was wesentlich zu den starken Mengensteigerungen beigetragen hat. Bei den Endkumentarifen ist, wie die jüngsten Angebote zeigen, die Talsohle aber offenbar bereits durchschritten. Zum Beispiel weisen viele Packages bereits geringere inkludierte Minutenpakete auf, als es bereits der Fall war. Eine weitere deutliche Absenkung der Mobilterminierungsentgelte wird auf Grund des Wasserbett-Effektes tendenziell zu einer Erhöhung der Endkumentarife führen.

Die genannten Faktoren verstärken die ohnehin bei jeder Prognose gegebenen Unsicherheiten, weshalb eine derart eingriffsintensive Maßnahme mit Wirksamkeit für die nächsten zwei Jahre nur auf Grundlage von Ist-Werten vorgenommen werden sollte.

⁷ M 15a/03, 13a/06, Seite 52

3 Empfehlung der Europäischen Kommission⁸

Am 7. Mai 2009 hat die Europäische Kommission ihre Empfehlung hinsichtlich der Regulierung von Fest- und Mobilterminierungsentgelten veröffentlicht.

mobilkom ist bewusst, dass eine gänzliche Umsetzung der Empfehlung insbesondere auf Grund des (derzeit nicht vorhandenen) Bottom-up-Modells im laufenden Verfahren nicht möglich ist. Dennoch sind in der Empfehlung wesentliche Eckpfeiler vorgesehen, deren Berücksichtigung mit zumutbarem Aufwand möglich, und geboten (!) ist. Dies betrifft die technische Realisierung des Funknetzes (nämlich 2G/3G), das im Modell nachgebildet werden soll, den Marktanteil, die Abschreibungsmethode, und den Zeitpunkt, an dem der Zielwert erreicht werden soll.

Die Kommission empfiehlt ausdrücklich, dass die Kostenrechnung auf einem Funknetz aufgebaut sein soll, dass aus einer Kombination aus 2G und 3G Technologie besteht. Begründet wird dies damit, dass beide Technologien noch mehrere Jahre nebeneinander existieren werden, und daher auch jene Situation reflektiert werden soll, der die Betreiber tatsächlich gegenüberstehen.⁹ **Der von der TKK in ihrem Entwurf verwendete Ansatz, nämlich mit H3G einen reinen UMTS-Betreiber als Benchmark heranzuziehen, widerspricht damit der Empfehlung diametral, und ist daher zu verwerfen.**

Als zu bevorzugende Abschreibungsmethode wird die **ökonomische Abschreibung** empfohlen. Wie auch im Gutachten von Ovum festgestellt wird, führt die von den RTR-Gutachtern verwendete Methode speziell in der gegenwärtigen Situation, wo viele Anlagegüter am Ende ihrer ökonomischen Lebensdauer stehen oder bereits abgeschrieben sind, zu unbrauchbaren, weil zu niedrigen Werten. Die Tatsache, dass ein Wechsel der Abschreibungsmethode zu Inkonsistenzen mit früher ergangenen Entscheidungen führen würde, ist als Einwand nicht ausreichend.

Weiters empfiehlt die Europäische Kommission, für das Bottom-up-Modell einen **Betreiber mit einem Marktanteil von 20 Prozent** heranzuziehen. Dies erscheint auch auf Grund der Anzahl von Betreibern in Österreich (vier Netzbetreiber, ein bzw. bald zwei MVNO's) angemessen. Zusätzlich wäre dieser Ansatz einfach zu operationalisieren. Auf Grund der Marktanteile ist davon auszugehen, dass jeder Betreiber auch in der Lage wäre, dieses Volumen in seinem Netz abzuführen. Mit einer einfachen Gutachtensergänzung könnten die Kosten der drei 2G/3G-Betreiber 20 Prozent der in Österreich abgewickelten

⁸ European Commission Recommendation of May 7, 2009 on the regulatory treatment of fixed and mobile termination rates in the EU, C(2009) 3359 final

⁹ Commission Staff Working Document accompanying the Commission Recommendation on the regulatory treatment of fixed and mobile termination rates in the EU, Explanatory Note, 7.5.2009, SEC(2009) 600, Seite 24, 5.2.1.

Gesprächsminuten gegenübergestellt werden. Der niedrigste Wert wäre eine gute Annäherung an die Kosten eines effizienten 20-Prozent-Betreibers.

Als Zeitrahmen, in dem entsprechend der Empfehlung festgelegte Kosten eines effizienten Betreibers erreicht werden sollen, wird von der Europäischen Kommission der **31.12.2012** in Aussicht genommen. In einem begleitenden Arbeitsdokument, das mit der Empfehlung veröffentlicht wurde, wird der unter Berücksichtigung der Empfehlung zu erreichende Wert auf 2,5 Eurocent geschätzt.¹⁰ **Entsprechend niedrigere Absenkungsschritte auf Grund des längeren Zeitraumes zur Erreichung des Zielwertes sind daher festzulegen.**

Obwohl **Empfehlungen der Europäischen Kommission** nicht bindend sind, so ist ihnen doch **von den nationalen Regulierungsbehörden gem. TKG „weitestgehend“ zu entsprechen.** Nach Ansicht von mobilkom stellt dies einen eindeutigen Auftrag zur Abänderung des Bescheidentwurfes, und zur Ergänzung des Gutachtens dar. Eine allfällige Verzögerung um einige Wochen darf hier angesichts der Laufzeit der Anordnung über zwei Jahre kein Hindernis sein.

4 Antrag

Konkret beantragt mobilkom:

- ein Ausscheiden von H3G als reiner UMTS-Betreiber als möglicher „Benchmark“ bzw. Zielwertgeber
- eine Neuberechnung der Kosten eines effizienten GSM-/UMTS-Betreibers mit 20 Prozent Marktanteil anhand von Ist-Daten und ökonomischer Abschreibung, in eventuelle Heranziehung der Kosten von mobilkom im Jahr 2008 (3,04 €c) als Zielwert
- eine Verlängerung des Gleitpfades, so dass der Zielwert erst Ende 2012, also aus verrechnungstechnischen Gründen mit 1.1.2013 erreicht wird.


Um einen Konflikt damit zu vermeiden, dass eine Marktanalyse alle zwei Jahre durchgeführt werden soll, wäre eine Operationalisierung in folgender Weise möglich:

Die Absenkungsschritte werden so berechnet, dass der neue Zielwert erst mit 1.1.2013 erreicht wird, nach der Formel *Anfangswert – Zielwert / Anzahl der halbjährlichen Schritte bis zur Erreichung des Zielwerts*. Tatsächlich in die Anordnung aufgenommen werden jedoch nur jene Absenkungsschritte bis einschließlich zum 1.1.2011, wobei die Laufzeit bis zum

¹⁰ Commission Staff Working Document accompanying the Commission Recommendation on the regulatory treatment of fixed and mobile termination rates in the EU, Implications for Industry, Competition, and Consumers, 7.5.2009, SEC(2009) 599, Seite 19

Abschluss eines neuen Verfahrens gemäß § 37 TKG 2003 (bzw. einer allfälligen sinngemäßen Nachfolgeregelung) befristet wird.

Wien, am 19.5.2009



mobikom austria AG

Dr. Bernhard Mayr
Leiter Regulatory Affairs