

## **UTA-Stellungnahme zum Entwurf einer Vollziehungshandlung gemäß § 128 Abs 1 TKG 2003, M 15 a-e/03 – Terminierung in individuelle öffentliche Mobiltelefonnetze**

### **Zur Regulierung von Mobilbetreibern in Relation zu Festnetzbetreibern**

#### **Das Dilemma**

Während die IC-Entgelte der Mobilbetreiber reguliert sind, besteht betreffend ihrer Endkundertarife keine regulatorische Kontrolle. Dies führte zu Endkundertarifen, die weit unter den IC-Entgelten angesiedelt sind. Wenn „freie“ Retailpreise unter „regulierten“ Wholesalepreisen liegen, wird deutlich eine Fehlentwicklung aufgezeigt.

#### **Das 1.Problem**

Das 1.Problem bei der Regulierung der IC-Entgelte der Mobilnetzbetreiber besteht darin, dass alle Festnetzbetreiber den Endkundenwettbewerb der Mobilbetreiber subventionieren müssen. Durch die IC-Entgelte-Einnahmen finanzieren die Mobilbetreiber einen Preiswettbewerb gegen Festnetzbetreiber. Dieser Substitutionswettbewerb dürfte nur auf Dienstewettbewerbsebene erfolgen. Mobilnetze haben Vorteile für Endkunden. Aber eine teurere Technologie müsste für den Endkunden auch mehr kosten. Das Gegenteil ist heute der Fall.

#### **Das 2.Problem**

Das 2.Problem stellt die bisherige Spruchpraxis der TTK dar, die Neueinsteigern für eine Schutzfrist von drei Jahren, bei nicht ausreichendem Erfolg des Mobilbetreibers (geringe Verkehrsminuten) auch länger, das höchste IC-Entgelt gewährt. Dies galt für tele.ring. Das Die TTK schützt so jeden Mobilbetreiber auf dem österreichischen Markt, obwohl der Markt gemessen an seiner Bevölkerung zu viele Mobilbetreiber aufweist. Durch den TTK-Schutz werden natürliche Marktauslesemechanismen verhindert. Deutschland weist etwa die gleiche Anzahl an Mobilbetreibern auf, hat jedoch etwa die zehnfache Bevölkerung. Das Problem stellt sich also schon vorher, wie viele Mobillizenzen verträgt der österreichische Markt.

#### **Das 3.Problem**

Das 3.Problem stellen Angaben der Onnet-Minuten eines Mobilbetreibers dar. Onnet-Minuten bilden einen wesentlichen Faktor bei der Berechnung der IC-Entgelte in einem Verfahren vor der Regulierungsbehörde. Onnet-Minuten scheinen systembedingt in keiner Betreiber-Abrechnung auf, da sie das Netz des Mobilbetreibers nicht verlassen. Die in einem Regulierungsverfahren gemachten Angaben der Mobilbetreiber werden von der RTR/TKK aber nicht kontrolliert, sondern ohne Überprüfung übernommen. UTA hat im Zuge eines Verfahrens gegen einen Mobilbetreiber eine Marktforschungsumfrage zur Plausibilisierung der Onnet-

Minuten durchgeführt. Das Ergebnis dieser Umfrage zeigte eine starke Abweichung zu den im Verfahren herangezogenen Onnet-Minuten.

#### **Das 4.Problem**

Das 4.Problem stellen die Schutzfristen für eine unbegrenzte Anzahl von Neueinsteigern dar. Diese geschützten Neueinsteiger treten systembedingt eine Preisspirale los. Die gesicherten hohen IC-Entgelte erlauben es, den Endkundenwettbewerb über sinnvolle Grenzen hinaus (zB Prämien für passive Rufe) anzuhetzen. Dieser überhitzte Wettbewerb schadet allen am Markt auftretenden Mobilbetreibern. Ohne Schutzmaßnahmen würde die Zahl der Mobilbetreiber der Einwohnerzahl entsprechen.

#### **Das 5.Problem**

Das 5.Problem stellt der Zugang zu zielnetztarifierten Diensterufnummern dar, der zu dem Markt Mobile Originierung gezählt wird. Im Gegensatz zur mobilen Terminierung, wo eine betreiberindividuelle Betrachtung erfolgt, werden am mobilen Originierungsmarkt alle Mobilbetreiber in einen Markt gezählt. Diese Unterscheidung resultiert aus einer teilnehmerbezogenen Betrachtung: Bei der mobilen Terminierung kann sich der anrufende Teilnehmer nicht aussuchen, bei welchem Betreiber der gerufene Teilnehmer angeschlossen ist. Beim Zugang zu zielnetztarifierten Diensterufnummern kann sich der Service Provider (IDA) nicht aussuchen, in welchem Netz der Anrufer angeschaltet ist.

- Demzufolge müsste dieser spezielle Zugang auch betreiberindividuell betrachtet werden.
- Demzufolge müsste auch die Methode der IC-Entgelt Ermittlung (Originierung zu Diensterufnummern nach den gleichen Regeln wie die Terminierung ermittelt werden.

Dieses Problem ist ein europäisches, da in den meisten Ländern Originierungs-IC-Entgelte bei zielnetztarifierten Diensten zur Anwendung kommen.

#### **Die Chance**

Die Chance besteht darin, durch Vorgaben der Rahmenrichtlinien der Europäischen Kommission, dem neuen TKG und den neuen Verordnungen die Möglichkeit zu nutzen, den Wettbewerb auf eine gesunde und faire Basis zu stellen.

Alle Betreiber haben eine beträchtliche Marktmacht im Terminierungsmarkt. Dies spiegelt die von OFTEL eingeführte „single network dominance“ vor dem neuen Märkte-Regime wider. Ein Endkunde kann sich nicht aussuchen, bei welchem Betreiber der Angerufene unter Vertrag steht. Unterschiedliche IC-Entgelte für verschieden große Betreiber haben entgegen den historischen Annahmen der Regulierungsbehörde keinen Einfluss darauf. Ein Festnetzbetreiber ist gesetzlich (TKG) und kommerziell (Marktbedürfnis) gezwungen, alle Mobilkunden zu erreichen. Daher stellt die Terminierung in Mobilnetzen eine „essential facility“ dar. Die

Terminierungsentgelte unterliegen keinem Wettbewerb. Jeder Mobilbetreiber wird versuchen seine Terminierungsentgelte zu maximieren. Er hat keinerlei Veranlassung seine Terminierungsentgelte zu senken, es sei denn er möchte ein Verfahren vor der Regulierungsbehörde vermeiden. Dies bedeutet, dass er gegenüber möglichen regulierten Entgelten höhere Terminierungsentgelte anbietet. Daher sind die IC-Entgelte von den Regulierungsbehörden festzulegen.

### **Lösungsvorschlag:**

Das Ziel der Senkung von Mobilentgelten soll erstens sein:

Mobilbetreiber sollen ihre Einnahmen vorzugsweise von Endkunden bekommen und nicht von anderen Betreibern, die gezwungen sind IC-Entgelte zu akzeptieren. Retailtarife müssen höher sein als äquivalenten Wholesale-Entgelte.

und zweitens:

Durch die höheren Endkundenentgelte wird der reine Preis-Churn von Mobil- in Festnetze reduziert. Der technologische Preis-Churn wird dadurch nicht berührt. Verhindern kann man diesen Der wettbewerbsbedenkliche Preis-Churn kann nachhaltig dadurch verhindert werden, dass Mobilbetreiber nur Retailpreise anbieten dürfen, die über den entsprechenden Wholesalepreisen liegen,

und drittens:

Bei einer massiven Senkung der IC-Entgelte für alle MNBs, können Gespräche aus Festnetzen in Mobilnetze vergleichbar zu Gesprächen aus Mobilnetzen in Festnetze angeboten werden. Dadurch kann der Preis-Churn Mobil- ins Festnetz vermindert werden.

### **Die Maßnahmen:**

- Kurzfristig muss der Externalitätzuschlag als nicht zusammenschaltungsrelevant entfallen
- Mittelfristig betrachtet, sollen alle Mobilbetreiber ein betreiberunabhängiges IC-Entgelt für die Terminierung und für die Originierung zu Diensternummern bekommen.
- Dieses Entgelt berechnet sich nach einer für Österreich vertretbaren virtuellen Anzahl von drei Betreibern. Verglichen mit der Einwohnerzahl in anderen europäischen Ländern, erscheinen drei Betreiber für 7 Mio Einwohner an der oberen Grenze. Diese Annahme ist, verglichen mit Deutschland oder Großbritannien und ihren Einwohnerzahlen, sehr konservativ. Dies bedeutet, dass alle in Österreich tätigen und in Zukunft noch tätig werdenden Betreiber ein Terminierungsentgelt eines virtuellen Betreibers mit 33% Marktanteil bekommen würden.
- Aus der Annahme von virtuellen 33% Marktanteilen ergibt sich ein Terminierungsentgelt auf Basis der relevanten Gesamtminuten aller Betreiber geteilt durch drei.

- Durch Messung der Gesamtminuten aller österreichischen Mobilbetreiber ergibt sich eine zB jährliche Anpassung dieser betreiberunabhängigen IC-Entgelte.
- Durch den „Delayed Reciprocity“-Ansatz \*1 (ERG-Common Position on Remedies in the NRF) sollen die Stufen ermittelt werden, die für österreichische Mobilbetreiber angewendet werden. Der Startpunkt soll der Beginn der Liberalisierung 1.1.1998 sein. Markteintritte von anderen Betreibern, als Mobilkom und TMA von diesem Zeitpunkt an bestimmt werden.
- Eine Schutzfrist für neue Betreiber am Markt soll entfallen, da sie wettbewerbsverzerrend ist. Neueinsteiger in den österreichischen Mobilmarkt müssen ohne künstlich hochgehaltene IC-Entgelten auskommen und werden es sich vielleicht überlegen, in einem übersättigten Mobilmarkt tätig zu werden.

### **Problem bei Originierung zu Diensterufnummern**

Die gleiche Vorgangsweise, wie bei Terminierung, die zu individuellen Märkten führt, ist für die Originierung zu Diensterufnummern anzuwenden, da es sich der Dienste-Netzbetreiber nicht aussuchen kann, wer ihn anruft. Die Situation ist für ihn vergleichbar dem anrufenden Teilnehmer bezüglich des Terminierungsentgeltes. Demzufolge müssen Originierungsentgelte aus Mobilnetzen wie Terminierungsentgelt in Mobilnetzen behandelt werden.

### **Zum Bescheidentwurf im Konkreten**

#### Allgemein:

In den vorliegenden Entwürfen wird die derzeitige Wettbewerbssituation ausführlich dargestellt. Die Kritikpunkte richten sich auf fehlende Konkretisierung wesentlicher Bestimmungen, insbesondere zu den mobilen Terminierungsentgelten.

#### Ad 2.5

Den Mobilbetreibern wird die Auflage erteilt. Terminierungsentgelte zu verrechnen, die sich an langfristigen durchschnittlichen inkrementellen Kosten eines effizienten Betreibers iSv „LRAIC“ („Long Run Average Incremental Cost“) orientieren.

Diese Verpflichtung ist sehr unbestimmt. Bisher wurden IC-Entgelte entweder als angemessene Kosten auf Vollkostenbasis oder als kostenorientierte Entgelte iSv FL-LRAIC berechnet. Ob der Wegfall des „Forward-looking“-Parameters absichtlich war bzw inwieweit dies eine Änderung zu der bisherigen Berechnung kostenorientierter Festnetzentgelte bildet, ist unklar.

Das anzuwendende Kostenrechnungsmodell wird im Bescheid-Entwurf nicht beschrieben. Um die wichtigsten Auswirkungen der Auflagen einschätzen zu können, bedarf es jedoch der

Kenntnis dieses Modells. Eine Konsultation des Kostenrechnungsmodells für mobile Terminierungsentgelte wäre für alle Marktteilnehmer von Bedeutung.

Sehr vage sind im Entwurf auch die Ausführungen zur Heranziehung eines längerfristigen Gleitpfades. Es ist unklar, ob die in den wirtschaftlichen Gutachten empfohlene Vorgehensweise (Endwert im Jahr 2008 auf Basis von LRAIC-Kosten eines hypothetischen effizienten Betreibers mit einem Marktanteil von 20 %) zur Anwendung gelangen soll. Die Kenntnis dieser Werte erlangte UTA aus der VAT-Stellungnahme. Als Festnetzbetreiber, obwohl unmittelbar von den Auswirkungen der mobilen Terminierungsentgelte betroffen, besteht keine Möglichkeit, dieses Gutachten einzusehen. Ob der vorgenannte Vorschlag des Gutachtens mittlerweile verworfen wurde, neue Ideen zur Gleitpfadregelung bestehen oder gänzlich andere Lösungswege gefunden wurden, geht aus dem Bescheid-Entwurf nicht hervor. Auch hier ist eine Konkretisierung der Entgeltfestlegung und in Folge eine Konsultation erforderlich.