



Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilfer Straße 77-79
A-1060 Wien

Wien, am 31 März 2009

**Betreff: Stellungnahme zur Konsultation zur Flexibilisierung der Festnetz
Vorleistungsregulierung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Zur Konsultation der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (*RTR-GmbH*) zur Flexibilisierung der Festnetz-Vorleistungsregulierung erstattet Hutchison 3G Austria GmbH (*H3G*) in offener Frist nachfolgende

STELLUNGNAHME

1. Grundsätzliche Anmerkung zur Konsultation

1.1 Unklares Verhältnis der Konsultation zu laufenden Verfahren?

Vor der Telekom-Control-Kommission (*TKK*) ist neben den aktuell laufenden Marktanalyseverfahren betreffend Vorleistungen im Festnetz über Antrag von H3G seit fast eineinhalb Jahren (seit 12.10.2007) auch ein Zusammenschaltungsverfahren zu GZ Z 9/07 gegenüber der Telekom-Austria TA AG (*TA*) unerledigt anhängig. Seit der mündlichen Verhandlung zum wirtschaftlichen Gutachten der Amtssachverständigen, welches über ein Jahr nach Antragstellung im November 2008 vorgelegt wurde, sind keine weiteren Verfahrensschritte gesetzt worden. Es ist unklar, inwieweit die hier gegenständliche Konsultation den Ausgang des anhängigen Verfahrens zu Z 9/07 sowohl in zeitlicher Hinsicht wie materiell bestimmen soll und inwieweit die bisherigen Verfahrensergebnisse (insbesondere das wirtschaftliche Gutachten im Verfahren Z 9/07) Ausgangspunkt für die in der Studie von Prof. Vogelsang adressierten Probleme sein können. H3G regt daher eine Klarstellung an, in welchem Kontext die vorliegende Konsultation mit dem Verfahrensgegenstand zu Z 9/07 steht.

1.2 Kostenrechnung zu Z 9/07 als Ausgangspunkt für die Konsultation?

Aus dem mit "*Motivation*" übertitelten Einleitungsabschnitt der Konsultation entsteht der Eindruck, dass die Behörde in der Konsultation, wenn sie von der "gegenwärtigen Festlegung von Entgelten für Festnetz-Vorleistungen" spricht, von dem im wirtschaftlichen Gutachten zu Z 9/07 gewählten Ansatz ausgeht. Dieser Zugang zur Entgeltermittlung bei Festnetzvorleistungen wurde von der Einschreiterin mehrfach und grundlegend kritisiert. Der bisherige FL-LRAIC-basierte Ansatz für die Entgeltermittlung würde auch in der aktuellen Situation problemlos funktionieren, wenn er richtig angewendet würde. Es bedarf keines völligen Paradigmenwechsels in der Entgeltermittlung, sondern vielmehr der Korrektur augenscheinlicher Fehler, die in der Kostenrechnung zu GZ Z 9/07 gemacht wurden:

- 1.2.1 Die Kostenrechnung der Amtssachverständigen trägt aktuellen technologischen Entwicklungen – insbesondere NGN – ohne plausible Begründung keinerlei Rechnung. NGN ist marktreif, wird konkret eingesetzt und führt zu erheblichen Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen.
- 1.2.2 Das Gutachten zu Z 9/07 geht ohne ersichtlichen Grund bei einem FL-LRAIC Ansatz von einer lange bestehenden und strukturell unzeitgemäßen Netzarchitektur aus. So ein Netz würde heute nie mehr gebaut. In der Kostenrechnung findet es sich lediglich deshalb noch, weil die wesentlichen Ausgangsparameter des wirtschaftlichen Gutachtens zu Z 9/07 (vermutlich mangels Beiziehung eines technischen Amtssachverständigen) unverändert aus einem dem Jahr 2000 entstammenden Modell mit nur äußerst mangelhaften Adaptierungen übernommen wurden.
- 1.2.3 Die im Gutachten zu Z 9/07 dem Netz zugrunde gelegte TDM-Technologie ist in der angewendeten Form völlig veraltet und würde in einem unter FL-LRAIC Gesichtspunkten modellierten Netz so nicht mehr eingesetzt.
- 1.2.4 Mengenrückgänge im Festnetz wären undenkbar, wenn sich die Amtssachverständigen nicht nur mit rückläufigem Sprachminutenvolumen infolge Fest-Mobil-Substitution befassen würden, sondern zumindest ansatzweise auch die erhebliche Substitution der frei werdenden Kapazitäten durch Datenverkehr oder die durchaus mögliche, gemeinsame Nutzung des Kernnetzes für Sprachverkehr aus dem Fest- und Mobilnetz der TA-Gruppe berücksichtigen würden.
- 1.2.5 Die Nutzung der Festnetzinfrastruktur auch für den sprunghaft angestiegenen Datenverkehr und non-voice Produkte wurde unter nicht nachvollziehbaren Umständen auf einem Niveau aus dem Jahr 2002 und seither gleichbleibend (!) geschätzt. Konkrete Erhebungen dazu wurden – sogar erklärtermaßen – nicht getätigt.

Schließlich sei erwähnt, dass die im wirtschaftlichen Gutachten in Erwägung gezogene Methode meilenweit von der im Entwurf der Empfehlung der Europäischen Kommission (*EK*) vorgeschlagenen Methode zur Ermittlung von (u.a. auch) Festnetz-Vorleistungsentgelten nach einem "pure LRIC" Ansatz abweicht.

Außerdem wurde der FL-LRAIC-Ansatz bislang aus Angemessenheitsüberlegungen immer als Hybridansatz aus einem bottom-up und einem (für FL-LRAIC deplazierten) top-down Ansatz operationalisiert; letzterer ist nicht mehr zeitgemäß.

1.3 Zur vorläufigen Position der Behörde

Die Behörde formuliert zu den Subthemen der 3. Konsultationsfrage jeweils eine "Vorläufige Position", unterlässt jedoch jegliche Kommentierung oder Begründung dieser Position. Es bleibt unklar, von welchen Überlegungen die Behörde bei der Formulierung ihrer vorläufigen Position geleitet war. Die Einschreiterin erinnert in diesem Zusammenhang an die Konsultation der TKK vom 23.11.2004 zur *"Ermittlung der Kosten für die effiziente Leistungsbereitstellung für die Terminierung in Mobilfunknetze"*. Auf dieses Dokument wurde im Lauf der Marktanalyse- und Zusammenschaltungsbescheide der TKK zur Mobilterminierung vielfach in bestimmender Weise Bezug genommen. Wenngleich auch der Status dieser damaligen Konsultation unklar war und die darauf basierenden Bescheide mit Rechtswidrigkeit belastet hat, so war diese damalige Konsultation wenigstens begründet und konnte von den Marktteilnehmern substantiell kommentiert werden. Das ist bei der nun vorliegenden Konsultation unmöglich. Prof. Vogelsang stellt – nicht ohne den klaren Hinweis auf eine noch mangelnde empirische Fundierung und Einräumung erheblicher Defizite und Unsicherheiten der Analyse – mögliche Probleme mit der aktuellen Ermittlung der Vorleistungsentgelte im Bereich der Festnetzterminierung und –originierung zur Diskussion. Die Behörde zieht daraus völlig verfrüht nicht nachvollziehbare, aber sehr konkrete Schlüsse zur Operationalisierung der angedachten Neuregelung der Vorleistungsregulierung. Wie in der vorgenannten Konsultation vom 23.11.2004 müssen die der vorläufigen Position zugrunde liegenden Überlegungen im Detail erläutert werden, um eine sinnvolle Auseinandersetzung im Rahmen der Konsultation zu ermöglichen. Ungeachtet dessen, ob die Ansichten der Behörde von den Marktteilnehmern geteilt werden, könnte so zumindest allfälligen Fehleinschätzungen der Behörde frühzeitig begegnet werden.

1.4 Ist die kostenrechnerisch relevante Produktionsmenge wirklich rückläufig?

Es ist unstrittig, dass die österreichischen Festnetze durch die rasante Entwicklung des Mobilfunks unter Druck gekommen sind. Auch bestreitet H3G nicht, dass in erheblichem Umfang Anschlusssubstitution beobachtbar ist. Im Festnetz werden Auslastungen vorhandener Kapazitäten aber nicht nur in Form von Sprachtelefonie generiert (siehe die Punkte 1.2.4 und 1.2.5 oben); auch Datendienste tragen erheblich zur Auslastung bei und müssen

berücksichtigt werden. Der Datenverkehr steigt überall, nicht nur in Mobilnetzen sprunghaft an. Es kann daher ohne entsprechenden empirischen Befund nicht axiomatisch davon ausgegangen werden, dass die Kapazitätsauslastung im Festnetz generell sinkt und schon gar nicht dass sie beim ehemaligen Monopolisten gesunken ist oder aktuell sinkt, wenn eine marktfremde Einengung des Blickes auf ein fixed-voice-only Konzept vorgenommen wird.

Prof. Vogelsang lässt eine Vielzahl von Fragen offen und räumt auch erhebliche Schwierigkeiten bei der Operationalisierung seiner Überlegungen ein, die noch einen weiten und steinigen Weg von dieser ersten Analyse bis hin zu einer konkreten regulatorischen Anordnung erwarten lassen. Ein solcher Schritt und auch die damit verbundene Blockierung von in anderen regulatorischen Fragen der Betreiber dringend benötigten Kapazitäten der Betreiber lassen die Forderung gerechtfertigt erscheinen, dass die Behörde sich einem so weitreichenden Eingriff in die bisherige Regulierungspraxis erst dann und insoweit stellen sollte, als die von Prof. Vogelsang aufgezeigten Probleme (Rückläufigkeit der relevanten Produktionsmengen) überhaupt in der Realität beobachtbar sind und durch empirischen Befund belegt werden.

Weiters ist zunächst eine empirische Fundierung des Begriffes der "Leerkapazitäten" notwendig, um das tatsächliche Ausmaß des Problems sichtbar zu machen, bzw. um zu prüfen, ob das hier theoretisch und in großer Komplexität diskutierte Problem überhaupt besteht. Auf dem Breitbandmarkt hat in letzter Zeit vor allem die TA Teilnehmer gewonnen, während die Kabelbetreiber stagnieren und die sonstigen ANB verloren haben. H3G geht davon aus, dass die Rückgänge im Sprachvolumen beim Festnetz schon allein durch zusätzliche Datenprodukte mehr als kompensiert wurden und werden. Es wäre von der Behörde zu untersuchen und zu begründen, warum die vorliegende Konsultation allen Markteinschätzungen nationaler und internationaler Kommentatoren zum Trotz von rückläufigen Gesamtmengen im Festnetz ausgeht.

- 1.5 Da man aufgrund dieser fehlenden empirischen Fundierung das Ausmaß und die Lokalisierung des eigentlichen Problems nicht kennt, ist letztlich auch nicht klar was in der gegenständlichen Konsultation diskutiert werden sollte. Die Fragestellungen der Behörde nehmen viel zu früh eine Einengung auf eine konkrete, möglicherweise aber grundsätzlich verfehlte Operationalisierung von CBC vor. Stattdessen sollte man sich dringend der Frage zuwenden, ob in diesem Zusammenhang wirklich nur die Probleme bei der Sprachtelefonie diskutiert werden müssen, oder ob es nicht auch um den Breitbandmarkt, die Zukunft des PSTN generell oder die Bedeutung von NGN in einer sinnvollen Gesamtbetrachtung gehen sollte.

Es drängt sich angesichts der Fragestellung an Prof. Vogelsang, der reduktionistischen Problemdefinition und aufgrund der Formulierung des Konsultationsdokuments der Eindruck auf, dass es vor allem um die individuellen Probleme des ehemaligen Monopolisten TA geht und – noch schlimmer – dass diese Probleme maßgeblich auch durch die Regulierung der

letzten Jahre hervorgerufen wurden. Für jede Diskussion zukünftiger Regulierungsansätze wäre es daher mehr als wünschenswert, wenn die Behörde den Festnetztelekommunikationsmarkt nicht ausschließlich aus der Position des ehemaligen Monopolisten betrachtet, sondern eine holistische Problemsicht entwickelt.

1.6 Wichtige aktuelle Fragestellungen

Die Grundproblematik – diese wird von Prof. Vogelsang auch im Kapitel über Deregulierung angesprochen, aber dann (zu) schnell wieder fallengelassen – ist aus der Sicht von H3G die zukünftige Ausrichtung der Regulierungspolitik. Vorrangig geht es dabei vor allem um das Festnetz, um Ungleichgewichte zwischen Fest- und Mobilnetzen, um künftige technologische Entwicklungen und um die grundsätzliche Regulierungsstrategie.

Auch Prof. Vogelsang deutet an, dass man entweder auf Infrastrukturwettbewerb in vollem Umfang (wie in den USA) setzen kann, oder – weniger sinnvoll – weiterhin immer subtilere sektorspezifische Regulierungsansätze entwickeln kann, die aber bestenfalls den Eindruck einer gelungenen Liberalisierung vermitteln können. Eine diesbezügliche Richtungsentscheidung muss getroffen werden, bevor man aufwendig neue Preissetzungsstrategien diskutiert und Kostenrechnungsmodelle entwickelt. Wenn der Paradigmenwechsel nicht auf konzeptiver Ebene erfolgt, dann ist es zunächst schon aus verfahrensökonomischer Sicht geboten, die augenscheinlichen Fehler der bisherigen Operationalisierung von FL-LRAIC basierter Entgeltermittlung zu korrigieren und erst dann, wenn man damit wirklich an (empirisch belegte) Grenzen stößt, das Rad neu zu erfinden. Das ist gerade jetzt auch deshalb geboten, weil der hier von der Behörde und Prof. Vogelsang diskutierte Ansatz ja weit von dem im Entwurf der EK-Empfehlung diskutierten pure-LRIC Ansatz entfernt ist. Die in der Analyse von Prof. Vogelsang diskutierten Probleme stellen sich allesamt nicht, wenn der Entgeltermittlung echte Grenzkosten zugrunde gelegt werden. Keinesfalls darf heute ein auf nur scheinbaren Problemen beruhendes und dogmatisch noch erklärtermaßen unzureichend fundiertes Konzept verfolgt werden, das dann der Umsetzung einer europaweit einheitlichen Grenzkostenbetrachtung im Wege steht.

Längerfristig tragfähige Lösungen ergeben sich nur mit einer klaren Festlegung der Zielrichtung der Regulierungsstrategie, bei der neue technologische und Marktentwicklungen wahrgenommen werden. Damit würde auch für die Betreiber eine planbare Situation und Rahmenbedingungen geschaffen, in denen Investitionen – auch und gerade auch in Infrastruktur – sinnvoll vorgenommen werden können.

Das Auftreten möglicher Leerkapazitäten beim ehemaligen Monopolisten sollte – wenn nach Klärung der Terminologie überhaupt Leerkapazitäten auftreten – überdies nicht wirklich überraschend eintreten. Gerade wenn es gelingt nachhaltigen Wettbewerb im Festnetz aufzubauen, dann könnte es natürlich auch zu Leerkapazitäten kommen. In dieser Richtung wäre ja nicht

nur die Fest-Mobil-Substitution maßgeblich. Schließlich kann ein erfolgversprechender Regulierungsansatz ja nicht davon ausgehen, dass alternative Netzbetreiber (*ANB*) auf Dauer ohne Erfolg bleiben. Das wäre ein Eingeständnis einer von Beginn an verfehlten Regulierungspolitik. Wenn man jemals davon ausgegangen ist, dass die ANBs nicht nur eine transitorische, sondern eine reale Herausforderung für den ehemaligen Monopolisten sind, dann konnte man Leerkapazitäten im Netz des ehemaligen Monopolisten nicht ausschließen. Insofern sind auch theoretische Ansätze, die von einer vollen Kapazitätsauslastung dieses Netzes ausgehen, zu optimistisch und realitätsfern. Naheliegender wäre die Entwicklung von Regulierungsansätzen, die Überkapazitäten als Ergebnis von inter- und intramodalem Wettbewerb sowohl beim Incumbent als auch bei den alternativen Betreibern annehmen und Lösungen für die daraus erwachsenden Probleme aufzeigen.

Mehr als 10 Jahre nach der Liberalisierung muss sich die TA zurechnen lassen, dass wesentliche Ineffizienzen des ehemaligen Monopolisten beseitigt sein müssen. Es ist daher heute kein Raum mehr, bei der Operationalisierung des an sich sehr strengen FL-LRAIC-Ansatzes mildernde Elemente (Hybrid-Ansatz, Aufschläge, Gleitpfade etc) zu berücksichtigen. Es ist Zeit für eine stärkere Hinwendung zu einem echten Bottom-up Szenario unter Berücksichtigung möglicher und zeitgemäßer Nutzungen des Netzes auch für andere Dienste als Sprache und unter Berücksichtigung marktreifer Technologien wie NGN.

Wenn über grundsätzliche Alternativen zu FL-LRAIC nachgedacht werden soll, müsste zuerst formuliert werden, was durch Regulierung auf diesem Markt überhaupt noch erreicht werden kann, ob Markteintritte und substantielle Investitionen in Infrastruktur noch realistisch sind oder – wenn man hier eine kritische Haltung einnimmt – ob über radikalere Ansätze (wie zB "Open Reach" in UK) nachgedacht werden muss, um das wettbewerbliche Ziel zu erreichen. Auch Prof. Vogelsang ist in seinen Ausführungen skeptisch was Investitionen in alternative Infrastrukturen oder neue Markteintritte unter den gegebenen Rahmenbedingungen betrifft. Sogar ein Leiterabstieg wird als relevante Alternative angedeutet.

Daher muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass die im Konsultationsdokument aufgeworfenen und verfrüht konkreten Detailfragen und Positionierungen der Behörde eher dazu beitragen die eigentlichen Probleme zu verdecken anstatt eine notwendige Grundsatzdiskussion anzustoßen.

2. Beantwortung der Konsultationsfragen

2.1 Frage 1

Wie beurteilen Sie den regulatorischen Kostenrechnungsansatz FL-LRAIC bei sinkenden Mengen? Sehen Sie auch die oben aufgezeigte Problematik („Teufelskreis“ aus zurückgehenden Mengen und steigenden Preisen)? Halten Sie aufgrund dessen die Einführung eines neuen Regimes für erforderlich/sinnvoll?

- 2.1.1 Der "Teufelskreis" besteht aus der Sicht der H3G nicht und ergibt sich nur scheinbar im Zuge einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Einengung der Betrachtungsweise auf Sprache. Anstatt einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel anzustoßen, wären die Möglichkeiten des bisher gewählten FL-LRAIC Konzeptes neu zu bewerten.
- 2.1.2 Für ANB mit eigener Infrastruktur ist Originierung irrelevant und Terminierung unterliegt zukünftig voraussichtlich dem in der Empfehlung der EK skizzierten LRIC-Konzept. Für das zusehends unbedeutende Segment Originierung erscheinen der mit der vorgestellten Methode entstehende Transaktionsaufwand und das einhergehende Risiko viel zu hoch.
- 2.1.3 Es ist unklar, wie LRIC und anderen Lösungen für die Originierung nebeneinander umgesetzt werden sollen.
- 2.1.4 Unterschiedliche Lösungen in Fest- und Mobilnetzen hält auch Prof. Vogelsang für riskant. H3G unterstreicht dies, zumal sich gerade für TA als markführendem Festnetzbetreiber mit ebensolchem Mobilnetz-Arm erhebliches Synergiepotential aus der Zusammenlegung von Core-Netzteilen ergäben, deren kostenrechnerische Behandlung nicht unterschiedlich sein darf.

2.2 Frage 2

Welche alternative Regulierung halten Sie in der gegenwärtigen Situation für geeignet? Wie stehen Sie zur vorläufigen Einschätzung, derzufolge CBC zusätzlich zur minutenbasierten Abrechnung eine geeignete Option darstellt.

- 2.2.1 Der für die Terminierung im Entwurf der EK-Empfehlung skizzierte LRIC-Ansatz ist ungleich besser geeignet, die erkannten Wettbewerbsprobleme iZm Vorleistungsentgelten zu adressieren.
- 2.2.2 Die von Prof. Vogelsang angedachten Methoden zur Ermittlung der Link-Kosten stellen ein entscheidendes Kriterium für die Realisierbarkeit dieses Vorschlags dar, sind aber aus der Sicht von H3G nicht praktikabel. Die Behörde vermag dieses Defizit bislang nicht auszugleichen.

- 2.2.3 Das von Prof. Vogelsang aufgezeigte Problem von ANB, die weit mehr Kapazität nutzen als vorgesehen, besteht nach Ansicht von H3G in dieser Form nicht. In der Regel sind weitere Links ja auch zu bezahlen.
- 2.2.4 Unterschiedliche Link Preise je ANB können zu Wettbewerbsverzerrungen führen.
- 2.2.5 Völlig unklar bleibt aus der Sicht von H3G die Retail-minus-basierte Methode zur Ermittlung von CBC Preisen und wie hier sichergestellt werden kann, dass keine PKS auftreten. Die Vorleistungspreise wären ja schon aus Gründen der Planbarkeit zumindest über einen gewissen Zeitraum einzufrieren, während die Retail-Preise ja wohl auch nach Ansicht der Behörde nicht im selben zeitlichen Ausmaß fixiert werden sollen. Eine gesonderte Konsultation zur konkreten Umsetzung hierzu erscheint unumgänglich. Wenn sich die Ansätze von Prof. Vogelsang nicht vernünftig operationalisieren lassen, dann scheidet ein Systemwechsel schon aus ganz praktischen Gründen aus.

2.3 Frage 3

Bei der Einführung von CBC würden sich unter anderem folgende Fragestellungen ergeben, bei denen wir Sie um Ihre Beurteilung ersuchen:

- 2.3.1 Soll CBC anstatt oder zusätzlich zum bestehenden Regime eingeführt werden?

[Vorläufige Position der Behörde: *CBC könnte zusätzlich zum bestehenden Regime eingeführt werden. Alternative Betreiber könnten pro PoI zwischen den Regimen (CBC und minutenbasierte Abrechnung) wählen.*]

CBC kann überhaupt nur ein Thema sein, wenn bei der Terminierung nicht der in der EK-Empfehlung vorgestellte LRIC-Ansatz umgesetzt wird. Das angedachte Regime erscheint aber zu mindest insofern jedenfalls suboptimal, als dass das wirtschaftlichen Auskommen der ANB nach wie vor von der Preisgestaltung der TA abhängig wäre.

- 2.3.2 Soll CBC für Originierung und Terminierung gelten?

[Vorläufige Position der Behörde: *CBC könnte für Originierung und Terminierung gelten*]

H3G spricht sich grundlegend gegen jegliche Abweichung von dem im Entwurf der EK-Empfehlung für Terminierung vorgestellten LRIC Ansatz aus, zumal unterschiedliche Regime in Fest- und Mobilnetzen nicht gefahren werden sollten. In beiden Fällen gilt, dass eine weitere Reduzierung oder idealerweise Beseitigung (bill&keep) der Vorleistungsentgelte zu einem erheblichen Zugewinn in der Wettbewerbseffizienz führen würde. Diesem Ziel wird ein konsequenter LRIC Ansatz viel eher gerecht, als das hier angedachte Konzept.

Letztlich darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass CBC per se noch keinen Beitrag zur Diskussion um das richtige Entgeltniveau leistet. Hier werden primär einmal nur Minutenpakete zusammengefasst und unabhängig von der Nutzung pauschaliert. Auch CBC kann aber in Hinblick auf die Herstellung von effizientem und chancengleichem Wettbewerb nur dann einen Beitrag leisten, wenn das Entgelt für die CBC-abgerechnete Leistung auf einem Niveau bleibt, das bei vernünftig geplanter Nutzung der Kapazität den Kosten für die effiziente Leistungserbringung nahe kommt bzw. entspricht. Es muss daher sichergestellt werden, dass auch CBC-Entgelte in Anlehnung an die LRIC ermittelt werden.

- 2.3.3 Soll CBC nur für Telekom Austria oder auch für die Terminierung in andere Festnetze gelten?

[Vorläufige Position der Behörde: Nur Telekom Austria könnte zu CBC verpflichtet werden. Alternative Betreiber könnten zwischen CBC und minutenbasierter Abrechnung wählen.]

Das ist wohl auch abhängig davon, wie zukünftig die Verrechnung von Vorleistungen im Fall der Portierung iVm Onward-Routing (zB Hostnetz TA, Zielnetz ANB) gestaltet werden soll. Hier werden sich praktische Abrechnungsprobleme mit grundlegenden Fragen vermischen. Einer der Hauptkritikpunkte der H3G an dem hier konsultierten Ansatz liegt darin, dass über konkrete Ausgestaltungsfragen – die sehr komplex sind – nachgedacht werden und Lösungen gefunden werden müssen, noch bevor überhaupt die grundsätzliche Zielrichtung der zukünftigen Vorleistungsregulierung im Festnetz dargelegt ist.

- 2.3.4 Gilt CBC auch für single- und double-tandem oder nur für lokale Zusammenschaltung?

[Vorläufige Position der Behörde: CBC könnte nur für die lokale Zusammenschaltung angeordnet werden (Transit ist nicht reguliert)]

In einem modernen Netz, wie es jedem zeitgemäßen Modell zur Ermittlung kostenorientierter Entgelte zugrunde gelegt werden sollte (und mehr noch in einem FL-LAIC-basierten Modell) kann nicht weiter von 3 Netzebenen ausgegangen werden. Im Sinn einer zeitgemäßen Umsetzung ist CBC – wenn überhaupt – auf allen Netzebenen und zu denselben Entgelten zu gewährleisten. Außerdem sollte das Zusammenfassen von Übergabepunkten erwogen werden, da das vorhandene Verkehrsvolumen an einigen der 44 Übergabepunkte kaum für die Einführung von CBC sprechen dürfte.

- 2.3.5 Sollen auch Mobilfunkbetreiber mittels CBC in das Festnetz terminieren können?

[Vorläufige Position der Behörde: Telekom Austria würde nur dann verpflichtet werden, Mobilfunkern CBC anzubieten, falls diese ebenfalls CBC zum selben Entgelt akzeptieren (Reziprozität).]

- a) CBC ist für H3G – zumindest auf der unteren Netzebene – derzeit nicht relevant. Vogelsang sieht die von der Behörde vorgeschlagene Reziprozität auch nicht als Voraussetzung für CBC. Völlig unklar bleibt, warum CBC nicht auch mit asymmetrischen Entgelten realisiert werden könnte.
- b) Wenn CBC für MNOs nur unter der Voraussetzung der Reziprozität zur Verfügung stehen soll, dann wäre die Auswirkung auf die für die Mobilterminierung realistisch zu erwartende spezifische Verpflichtung der Gleichbehandlung zu klären (Was bedeutet die Festlegung von CBC_{FN}-basierten Entgelten für die gleichzeitig gegenüber anderen Betreibern und vermutlich deutlich höheren minutenabhängigen Entgelte, die auf Mobilfunkkosten basieren?).
- c) Schon zur Bewältigung von Überlaufrottings und für die Terminierung diverser anderer, über dritte Betreiber geführte Terminierungsvolumina aus Mobilnetzen wird sich eine CBC-basierte Terminierung von Verkehr, der in Mobilnetzen originiert, nicht vermeiden lassen.
- d) Soweit die Behörde mit Ihrer vorläufigen Position der Beschränkung von CBC für Mobilfunke versucht, das Problem überhöhter Mobilterminierungsentgelte im Umweg über die Reziprozität zu regeln, ist dies zurückzuweisen. Die Regulierung von Mobilterminierungsentgelten erfolgt in anderen Marktanalyse- und Zusammenschaltungsverfahren. Es ist nicht erkennbar, warum die Verfahrensgegenstände vermischt werden sollen. Außerdem mutet es seltsam an, dass die Behörde ein Vorschlag zur Wettbewerbsregulierung unterbreitet, der letztlich auf einer Beschränkung des Wettbewerbes basiert. Dieser Zugang ist grundsätzlich hinterfragen und dient letztlich nur einer Perpetuierung regulatorischer Intervention.

2.3.6 Falls CBC nicht für M2F Verkehr gelten soll: Kann Tromboning verhindert werden?

[Vorläufige Position der Behörde: Tromboning könnte über stichprobenartige Verkehrsauswertungen und entsprechende Pönalen verhindert werden.]

Zunächst ist unklar was mit *Tromboning* gemeint ist. Der Begriff ist aus dem Bereich der Portierung in anderem Zusammenhang bekannt. H3G geht analog davon aus, dass damit die Zustellung von Festnetzverkehr über einen Dritten Betreiber bezeichnet werden soll. Wenn diese

Interpretation zutrifft, ist ein "Tromboningverbot" aus folgenden Gründen abzulehnen:

- a) Mit dieser Beschränkung würde der deregulierte Transitmarkt zum Erliegen kommen. Der Verkauf von Festnetzverkehr an ANB, die unter hohen Investitionen die untere Netzebene erschlossen haben, wäre dann nicht mehr möglich oder zumindest könnten diese ANB (Tele2, Colt etc) nicht mehr oder zumindest nur noch sehr eingeschränkt von CBC profitieren. Ein wesentlicher Aspekt des eigentlich intendierte Stimulus für effektiven Wettbewerb wäre damit verloren.
- b) Stichproben können nach Ansicht von H3G keine Abhilfe oder auch nur ein repräsentatives Bild ergeben. Jede Stichprobe würde vermutlich schon deshalb auch Mobilfunkverkehr zeigen, weil Verkehr von Outbound-Roamern aus dem Ausland nicht als solcher gekennzeichnet ist und damit als Mobilfunkverkehr ausgewiesen wäre. Es erscheint andererseits überschießend, neue Verkehrskennungen für solche Verkehrsströme einführen zu müssen oder – noch schlimmer – diverse Verkehrsarten überhaupt von der Terminierung via CBC auszuschließen.
- c) Angesichts des schon bestehenden Regimes der Mindestauslastung und der Kosten von Joining-Links einerseits als auch der Aufwendungen für CBC-basierte Terminierung, die dann womöglich im Parallelbetrieb gefahren werden müssten, würde aller Voraussicht nach kein Betreiber den doppelten Aufwand auf der untersten Netzebene in Kauf nehmen und jeweils separate, gerichtete Bündel für CBC und minutenbasierte Abrechnung einrichten.

2.3.7 Welche Kapazität muss für welchen Zeitraum gebucht werden?

[Vorläufige Position der Behörde: Die Kapazitäten könnten wie bisher in 2 Mbit/s-Schritten gebucht werden (2 MBit/s-Links). Die minimale Behaltdauer eines Links könnte sechs Monate sein.

- a) Die Kapazität muss in technisch und wirtschaftlich realistischen Schritten für das jeweilige Verkehrsaufkommen skalierbar bleiben.
- b) Die Anordnung einer Behaltdauer kann angesichts grundsätzlicher offener Fragen (gerichtete Bündel, nicht gerichtete Bündel, Entgeltregelungen etc.) noch nicht abschließend bewertet werden.
- c) Eine Behaltdauer bei (für diese Dauer) fixem Preis scheint auch vor dem Hintergrund der nach wie vor möglichen Endkundenpreisänderung seitens TA problematisch. Damit könnten ANB und Zusammenschaltungspartner der TA bei

Retail-Preisänderungen während der Behaltefrist in Preis-Kosten-Scheren geraten (*PKS*).

2.3.8 Wie wird mit Überlaufminuten umgegangen?

[Vorläufige Position der Behörde: Überlaufminuten könnten auf höherer Netzebene oder über einen Dritten übergeben werden.]

Da es weder eine echte Alternative darstellt, zur Vermeidung von Überlauf (d.h. nicht realistisch planbares Verkehrsaufkommen, das kurzfristig nicht bewältigt werden könnte) teure Leerkapazitäten zu halten, noch den Verkehr einfach auszulösen, wird das Routing über Dritte die einzig vernünftige Alternative bleiben. Diese vernünftige Alternative kollidiert möglicherweise mit der in Punkt 2.3.6 oben diskutierten, vorläufigen Position der Behörde zum Tromboning.

2.3.9 Wie wird der Preis für die Kapazität festgelegt?

[Vorläufige Position der Behörde: Der Preis könnte als $\min \{FL-LRAIC, \text{retailminus}\}$ festgelegt werden.]

Die Preisgestaltung für Joining Links darf nicht zu Wettbewerbsverzerrungen oder -nachteilen (durch höhere Entgelte) für einzelne Betreiber führen. Schließlich geht es ja darum, Wettbewerb zu stimulieren und nicht wieder nur der TA eine Bühne für das Ausspielen von Marktmacht zu geben. Auf die Ausführungen zu Punkt 2.3.7c) oben betreffend mögliche PKS darf verwiesen werden.

2.3.10 Wie lange gelten die festgelegten Link- Preise? Wie werden sie nach dieser Periode angepasst?

[Vorläufige Position der Behörde: Die Link-Preise könnten bis zur nächsten Marktanalyse (ca. zwei Jahre) bestehen bleiben. Bei der nächsten Analyse könnte eine Anpassung mit den dann realisierten Mengen, sowohl bei den Link-Preisen als auch bei den Minutenpreisen erfolgen.]

Ein über längere Zeit stabiler Preis für CBC, der sich nach vorläufiger Ansicht der Behörde (siehe Punkt 2.3.9 oben) – zumindest auch – über einen Retail-Minus-Ansatz bestimmt, eröffnet der TA zahlreiche Möglichkeiten, um im Zeitverlauf Marktmacht auf die CBC-beziehenden Mitbewerber auszuüben, die sich im Vertrauen auf die Vorleistungspreise ja auch Gedanken zu Ihrem Endkundenpricing machen. Auf Vorleistungsebene würde ein lock-in erfolgen, während die TA auf der Retail-Ebene frei wäre. Diese beiden Ansätze sind noch nicht stimmig.

2.3.11 Sind Anrufe zu allen Nummern umfasst, oder sind bestimmte Nummern auszunehmen?

[Vorläufige Position der Behörde: Originierung zu Mehrwertdiensten ist single tandem Originierung und könnte daher nicht von CBC umfasst sein.]

Wenn die Verkehrsart Originierung zu Mehrwertdiensten ausgenommen werden soll, dann ist unklar, wie diese Entgelte dann reguliert werden sollen und wie ein sinnvolles und konsistentes Entgeltregime parallel zu CBC erreicht werden kann.

2.3.12 Welche Fragestellungen sind im Zusammenhang mit der Einführung von CBC aus Ihrer Sicht noch wesentlich und müssten daher gelöst werden?

- a) Das vordringlichste Problem liegt aus der Sicht von H3G darin, dass der hier von der Behörde auf Basis der Analyse von Prof. Vogelsang vorgestellte Regulierungsansatz eine Vielzahl praktischer aber hoch komplexer Implementierungsfragen aufwirft, die leicht den Blick auf die eigentlich noch völlig offene, langfristige Regulierungsstrategie verstellt. In der zeitlichen Abfolge wäre es besonders wichtig, sich zuerst den wichtigen Grundfragen zu stellen und erst dann an die Lösung komplexer Implementierungsfragen heranzugehen.
- b) Im Zuge der CBC-Preisgestaltung muss das Thema In-span vs. End-of-span adressiert werden.
- c) Völlig unklar ist auch, wie die Abrechnung von Transitverkehr im Zuge der Festnetzportierung erfolgen soll und welche Auswirkungen dieser neue Ansatz auf die Abrechnungspraxis über das SLA der TA haben wird.

2.3.13 Welche Auswirkungen erwarten Sie durch die (zusätzliche) Einführung von CBC? Wird das Ziel der höheren Preissetzungsflexibilität erreicht?

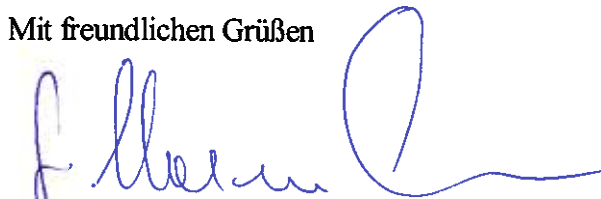
- a) Mögliche Inkonsistenzen mit der in der Empfehlung der EK vorgeschlagenen Entgeltregulierung. Vor diesem Hintergrund ist nach Ansicht von H3G mit einer vorschnellen Festlegung auf nationaler Ebene zuzuwarten.
- b) CBC könnte – je nach kalkulatorischer und preislicher Gestaltung – die Betreiber noch stärker dazu verleiten, Netzkapazitäten aus kommerziellen Gründen bis an die Grenzen nachhaltig stabiler Netzintegrität auszulasten. Jedenfalls müsste sichergestellt werden, dass auch in einem CBC-Regime ein ausreichendes Anreizsystem für wohldimensionierte Kapazitätsreserven geschaffen wird.
- c) Es kommt zu keiner Verringerung der Transaktionskosten, da einerseits das Terminierungsmonopol der TA bestehen bleibt und andererseits durch die (nach der bisherigen Regelung)

notwendige Parallelität von CBC mit minutenbasierter Abrechnung weiterhin IC-Billing-Systeme benötigt werden.

- d) Zur Beantwortung der Frage, ob die höhere Preissetzungsflexibilität erreicht wird, sind noch eine Reihe von Vorfragen zur Operationalisierung zu klären. Derzeit ist dies nicht erkennbar und CBC würde in vielen Bereichen nur scheinbar Abhilfe schaffen.

H3G ersucht um Berücksichtigung der vorgebrachten Punkte und steht für Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Ing. Gerhard Horvath, MSc
Head of Regulatory Affairs & Carrier Relations