

EINSCHREIBEN

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

vorab per Fax an 58058 9191
vorab per e-mail: konsultationen@rtr.at

1. Oktober 2010

M 10/09: Stellungnahme der Tele2 zum Entwurf einer Vollziehungshandlung betreffend Endkundenmarkt „Gespräche für Nichtprivatkunden über das öffentliche Telefonnetz an festen Standorten“

Sehr geehrte Frau Dr. Solé, sehr geehrte Herren,

Tele2 erstattet zum Entwurf der Vollziehungshandlung betreffend den Endkundenmarkt „Gespräche für Nichtprivatkunden über das öffentliche Telefonnetz an festen Standorten M 10/09 nachstehende Stellungnahme.

1. Incumbent baut marktbeherrschende Stellung aus

Wie der Bescheidentwurf ausführt „steigen die Marktanteile von A1 Telekom auf sehr hohem Niveau weiter an: Der Umsatzmarktanteil von A1 Telekom betrug auf diesem Markt zum Zeitpunkt der letzten Marktanalyse (Dezember 2005) noch 60 %, und stieg im Jahr 2008 schon auf 71 %. [...] Der Minutenmarktanteil von A1 Telekom stieg im selben Vergleichszeitraum von a 55 % auf 60 % im Dezember 2008 an.“¹ Weiters: „Seit der anlässlich des Vorgängerverfahrens durchgeführten Marktanalyse kam es zu einer Verschlechterung der marktstrukturellen Voraussetzungen für eine Entwicklung des Marktes in Richtung effektiven Wettbewerbs.“²

Zutreffend werden im Bescheidentwurf auch die Wettbewerbsprobleme analysiert: Ausgehend von einer „nach wie vor gegebenen quasimonopolistischen Marktstruktur“ auf dem benachbarten Anschlussmarkt „kann durch marktmachtmissbräuchliches Verhalten wie bspw. durch antikompetitive Preissetzung, die auf dem benachbarten Anschlussmarkt existierende Marktmacht auf den gegenständlichen Markt übertragen werden“.³ Weiters: „Auf dem gegenständlichen Markt ergibt sich die Problematik der Gewährung von großzügig gewährten Rabattabschlägen bzw den letztlich entscheidenden kumulierten Rabatten an (bestimmte) Nichtprivatkunden. Die wettbewerbliche Problematik verschiebt sich in den Themenkomplex „Preisdifferenzierung / Produktbündelung sowie Übertragung von Marktmacht („horizontal leveraging“ und „vertical leveraging“), die selektive Anwendung von Kampfpreisen („predatory pricing“) sowie die Gefahr von überhöhten Preisen („excessive pricing“).“⁴

¹ M 10/9, II, B., Punkt 3.1. S 8

² M 10/9, II, D., Punkt 1.1.2., S 27

³ M 10/9, II., D., Punkt 1.1.1., Seite 27

⁴ M 10/9, II, B., Punkt 3.5, S 13

2. Vorgeschlagene Regulierungsinstrumente

Aufgrund des Fehlens von effektivem Wettbewerb und der Feststellung, dass die Regulierungsziele des § 1 Abs 2 TKG 2003 durch Auferlegung spezifischer (Vorleistungs-)Verpflichtungen im relevanten Zeitraum von etwa zwei Jahren nicht erreicht werden können bzw. die festgestellten Wettbewerbsprobleme in diesem Zeitraum nicht adäquat bekämpft werden können, wurde im Bescheidentwurf die Auferlegung von Regulierungsmaßnahmen auch auf der Endkundenebene als erforderlich bewertet.⁵

Tele2 befürwortet die vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen, hält jedoch, wie auch in ihrer Stellungnahme zum wirtschaftlichen Gutachten vom 9.11.2009 (siehe Beilage) ausgeführt, Änderungen und Ergänzungen für erforderlich.

2.1 Entgeltfestsetzung durch Price-Cap-Verfahren nicht ausreichend

Trotz der festgestellten Wettbewerbsprobleme und der Ausweitung der marktbeherrschenden Stellung von A1 Telekom schlägt die Behörde eine Lockerung der Entgeltfestsetzung vor. Anstelle der bisherigen Verpflichtung zur Kostenorientierung der marktgegenständlichen Entgelte soll ein Price-Cap-Verfahren zu höherer Flexibilität in der Preissetzung von A1 Telekom Austria (A1TA) führen. Damit soll es dem Incumbent ermöglicht werden, dem Wettbewerbsdruck von mobiler Seite besser begegnen zu können und nicht in unangemessener Weise erschwert werden, gegenüber Bündelprodukten von alternativer Seite mit inkludiertem mobilen breitbandigen Internetzugang sowie mobiler Sprache wettbewerbsfähig bestehen zu können.⁶

Diese Folgerung und die damit verbundene Lockerung der Entgeltregelung sind durch die von der Behörde getroffenen Feststellungen allerdings nicht begründet. Es fehlen Ausführungen im Bescheidentwurf, wonach A1TA bei Bündelprodukten einen geringeren Marktanteil an marktgegenständlichen Produkten hätte als bei Nicht-Bündelprodukten. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit Bündelprodukten der A1TA sollte der Incumbent, ganz im Gegenteil zu den Annahmen der Behörde, in diesem Bereich einen erhöhten Marktanteil aufweisen. Schließlich ist es gerade A1TA, die im Unterschied zu alternativen Festnetzbetreibern Mobil- und Festnetz-Produkte auf Grundlage der untersten Wertschöpfungsstufe anbieten kann und dies auch tut. Es ist fraglich, ob eine Rücknahme der Verpflichtung zur Kostenorientierung zur Erhöhung des Handlungsspielraums der A1TA angesichts ihrer stetig steigenden Marktmacht gerechtfertigt ist.

Wie Tele2 schon in ihrer Stellungnahme zum wirtschaftlichen Gutachten ausführte, sind die Preisgestaltungsmöglichkeiten des Incumbent schon jetzt ausreichend flexibel. Eine darüber hinausgehende Lockerung der Regulierung ist angesichts der Marktverhältnisse weder geboten noch angemessen. Insofern die Behörde auf das allgemeine Wettbewerbsrecht verweist und für alternative Betreiber durch die Umstellung auf eine Price-Cap-Regulierung keine Verschlechterung ihrer Position erkennen mag⁷, widerspricht sie ihren eigenen Feststellungen, inhaltlich derer die von der Europäischen Kommission in der aktuellen Empfehlung der Kommission über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors angeführten kumulativ vorzuliegenden Relevanzkriterien, nämlich (i) Existenz beträchtlicher anhaltender Zugangshindernisse (struktureller und/oder rechtlicher Natur), (ii) längerfristig (ohne sektorspezifische Regulierung) keine Tendenz des Marktes Richtung effektiven Wettbewerb und (iii) Unzureichen der Bestimmungen des allgemeinen Wettbewerbsrechts um den wettbewerbsfähigen Problemen zu entsprechen, auf dem gegenständlichen Markt vorliegen.⁸

⁵ M 10/9, II, D., Punkt 6.2, S 35

⁶ M 10/9, II, D., Punkt 6.2.2, S 37

⁷ M 10/9, II, D, Punkt 6.2.2.2, S 40

⁸ M 10/9, II, D, Punkt 5.6, S 33

Tele2 wiederholt daher ihre Forderung nach einer Beibehaltung des bisherigen Preisregulierungsregimes und regt weiters an, die Kontrolle über das Vorliegen eines Margin-Squeeze nicht auf Basis von Produktkörben oder Basket-Umsätzen vorzunehmen, sondern auf Basis von Einzelproduktkalkulationen.

2.2 Unzureichende Überprüfung der Entgeltfestsetzung

Der Bescheidentwurf fordert lediglich eine Übermittlung der tatsächlichen Umsatzerlöse und Mengen je Tarif über Anforderung der Behörde. In der Begründung wird auf eine Überprüfung der Kosten und Erlöse der verfahrensgenständlichen Verbindungsleistungen einmal jährlich im Nachhinein verwiesen.

Aus Sicht von Tele2 ist eine kontinuierliche Lieferung der Daten besser geeignet, das Monitoring der Entgeltkontrolle sicher zu stellen als eine (anlassbezogene) Anforderung, da durch laufende Datenlieferungen die Entwicklungen am Markt beobachtet werden können und ein zeitnahes Einschreiten ermöglicht wird. Eine quartalsweise Datenlieferung scheint aus diesen Gründen am geeignetsten.

2.3 Aktionsangebote höhlen Entgeltregulierung aus

Der Bescheidentwurf sieht vor, dass Aktionsangebote bis zu einer Dauer von drei Monaten weiterhin von der Preisregulierung ausgenommen werden sollen. Wie bereits in der Stellungnahme zum wirtschaftlichen Gutachten von Tele2 vorgebracht, kann durch eine Aneinanderreihung der im Bescheidentwurf vorgesehenen Aktionsangebote die Entgeltgenehmigungspflicht umgangen werden und besteht für A1TA die Möglichkeit, parallel zu den genehmigten Tarifen eine Reihe von Aktionstarifen einzuführen, die praktisch außerhalb der Regulierung stünden.

Auch in diesem Zusammenhang ist die Folgerung der Behörde zwischen festgestelltem Sachverhalt und inhaltlicher Ausgestaltung der Regulierungsmaßnahme nicht schlüssig. Trotz der Ausweitung der marktbeherrschenden Stellung von A1TA und der amtsbekannten Auswirkungen der von A1TA als Aktionstarife angebotenen Bündelprodukte („Kombipaket“) wird die bisherige, nicht ausreichende Regulierungspraxis bezüglich Aktionsangeboten fortgeführt.

Tele2 wiederholt ihren Vorschlag, auch Aktionsangebote einer Entgeltregulierung zuzuführen, die den gleichen Regelungen unterliegen sollen wie die Standardpreise, damit dem Umstand Rechnung getragen wird, dass die Preise des Aktionsangebotes für den Endkunden für die gesamte Vertragslaufzeit gelten („for a life-time“). Im Übrigen wird auf das diesbezügliche Vorbringen in der Stellungnahme zum wirtschaftlichen Gutachten von Tele2 verwiesen.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Andreas Koman



Mag. Maria Pfaffl MIC

Tele2 Telecommunication GmbH



EINSCHREIBEN

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

Vorab per Fax an 58058 9191

Wien, 9.11.2009

Stellungnahme der Tele2 zum wirtschaftlichen Gutachten in den Verfahren M 1-2/09 sowie M 10/09 (Festnetzendkundenmärkte)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Tele2 nimmt im Folgenden zum wirtschaftlichen Gutachten in den Verfahren M 1-2/09 sowie M 10/09 (Festnetzendkundenmärkte) Stellung.

1. Marktbeherrschende Stellung des Incumbent evident

Die Situation auf den gegenständlichen Märkten stellt sich im Wesentlichen wie folgt dar:

- Der Umsatzmarktanteil der Telekom Austria (TA) bei Geschäftsleistungen für Nichtprivatkunden stieg seit 2002 von rd. 60% auf 71% in 2008
- Der Marktanteil der TA bei Teilnehmeranschlüssen betrug 2008 bei Nichtprivatkunden 93% und bei Privatkunden 80%
- Der umsatzmäßige Marktanteil bei Anschlüssen betrug 2008 rd. 92% bei Nichtprivatkunden und rd. 89% bei Privatkunden
- Seit Beginn der Entbündelung bis Ende 2008 wurden lediglich rd. 13% der Anschlüsse der TA entbündelt

Zutreffend kommen die Gutachter daher zum Schluss, dass TA auf den drei zur Diskussion stehenden Märkten über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Insbesondere auf den Zugangsmärkten für Nichtprivatkunden seien praktisch keine Anzeichen für eine Abschwächung der überragenden Stellung des Incumbent auszumachen. Selbst bei Privatkunden müsse aber aufgrund der asymmetrischen Marktstruktur und den signifikanten Marktanteilen der TA nach wie vor von einem hoch konzentrierten Markt gesprochen werden.

Zutreffend analysiert das Gutachten auch die zentralen Wettbewerbsprobleme auf diesen Märkten. Ausgehend von einem „natürlichen Monopol“ der TA auf den Zugangsmärkten werden insbesondere die Problematik der Marktmachtübertragung durch „Produktbündel“ sowie die Gefahr von Margin-



Squeeze-Preisen und Kampfpreisen („predatory pricing“) als aktuelle und potentielle Wettbewerbsprobleme identifiziert.

2. Regulierungsinstrumente

Die Auswahl der Abhilfemaßnahmen, die der TA auf diesen Märkten auferlegt werden sollen, wird von Tele2 grundsätzlich befürwortet. Tele2 teilt die Ansicht der Gutachter, dass sämtliche dieser Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung und Verhinderung von Wettbewerbsproblemen unerlässlich und verhältnismäßig sind. Was die konkrete Ausgestaltung der Abhilfemaßnahmen betrifft, sind aus Sicht von Tele2 jedoch Modifikationen und Ergänzungen erforderlich.

2.1. Preisgestaltungsmöglichkeiten für den Incumbent schon jetzt ausreichend flexibel

Trotz der ungebrochenen marktbeherrschenden Stellung des Incumbent schlagen die Gutachter vor, die Preisregulierung zu lockern. Dies soll zu einer größeren Flexibilisierung der Preisgestaltungsmöglichkeiten für den Incumbent führen. Begründet wird dieses Erfordernis vor allem mit den seit Jahren im Festnetzbereich bestehenden Überkapazitäten.

Dazu ist anzumerken, dass TA schon im Rahmen des bisherigen Preisregulierungsregimes über beträchtliche Preisgestaltungsmöglichkeiten verfügt, und zwar sowohl auf den Zugangsmärkten wie auch auf dem Markt für Gesprächsleistungen für Nichtprivatkunden. Vor dem Hintergrund der beträchtlichen Marktmacht des Incumbent und eines ohnehin ausreichend Freiräume lassenden Kontrollsystems in Form der Kontrollmatrix erscheint eine weitere Lockerung der Preisregulierung nicht gerechtfertigt.

Die Kontrollmatrix erlaubt es nämlich im Extremfall sogar, das Endkundenentgelt einzelner Tarifoptionen bis auf den Vorleistungspreis herabzusetzen. Zweifellos wäre es in einer solchen Situation für einen effizienten Wettbewerber nicht mehr möglich, kostendeckend mit einer solchen Tarifoption in Wettbewerb zu treten, zumal in diesem Fall nach Abzug der Vorleistungskosten kein Erlös mehr verbliebe, um die Kosten der nachgeordneten Wertschöpfungsstufe zu decken. Auf diese Weise erlaubt die Kontrollmatrix die Anwendung eines Margin-Squeeze durch TA und ist schon deshalb mehr als ausreichend flexibel ausgestaltet.

Auch bietet TA schon jetzt drei unterschiedliche Grundgebühr-Tarife an (TikTak Privat, TikTak Business und TikTak Business Top), hatte in der Vergangenheit sogar noch mehr solcher Optionen auf dem Markt, und bündelt diese Grundgebühren mit zahlreichen optionalen Gesprächstarifen (wie beispielsweise „Bonuspakete Friends“, „Zusatzoption Endlos Plaudern“, „Bonuspakete Handy Friends“, „Bonuspakete Geschäftspartner“, „Bonuspakete Wunsch-Bundesland“, „Bonuspakete Wunsch-Ausland“, „Bonuspakete Wochenende“, „Bonuspakete Freiminuten“ etc.). Die Produkte des Incumbent auf den Endkundenmärkten belegen sohin die vorhandenen vielfältigen Preisgestaltungsmöglichkeiten und dass diese auch genutzt werden.

Dem gegenüber besteht nach wie vor die Gefahr der Marktmachtübertragung durch TA von den Anschlussmärkten auf die benachbarten Verbindungsmärkte mittels Produktbündelung und Quersubventionierung. Gerade angesichts der seit Ende 2007 von TA praktizierten Bündelprodukte, die letztlich zu massiven negativen Auswirkungen für alternative Betreiber geführt haben, erscheint eine Lockerung der Preisregulierung gerade nicht geboten.

Tele2 spricht sich daher für eine Beibehaltung des bisherigen Preisregulierungsregimes aus und regt weiters an, die Kontrolle über das Vorliegen eines Margin-Squeeze nicht auf Basis von Produktkörben oder Basket-Umsätzen vorzunehmen, sondern auf Basis von Einzelproduktkalkulationen. Auch sollten diese Überprüfungen regelmäßig, konkret quartalsweise anstatt wie von den Gutachtern vorgeschlagen jährlich, vorgenommen werden.



2.2. Aushöhlung der Entgeltregulierung durch Ausnahme von Aktionstarifen

Die Gutachter schlagen vor, dass Aktionsangebote bis zu einer Dauer von drei Monaten weiterhin von der Preisregulierung ausgenommen werden sollen. Gegen diese Ausnahme bestehen erhebliche Bedenken.

Zum einen könnte durch eine Aneinanderreihung derartiger Aktionsangebote die Entgeltgenehmigungspflicht insgesamt umgangen werden. Auf diese Weise könnte TA parallel zu den genehmigten Tarifen eine Reihe von Aktionstarifen einführen, die praktisch außerhalb der Regulierung stünden.

Zum anderen haben eben die laufenden Aktionen des Incumbent bspw. in Form des „Kombipakets“, eines Bündelprodukts von Festnetzanschluss und Breitband-Internet, zu massiven negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von alternativen Anbietern geführt. Dies belegen die Marktzahlen eindrucksvoll, nur mehr der Incumbent und die Mobilbetreiber konnten seit dem 4. Quartal 2007 Zuwächse bei Breitbandendkundenprodukten verzeichnen und damit Anschlusskunden absichern.

Aus Sicht der Tele2 ist daher eine Regulierung von Aktionsangeboten genauso vorzusehen wie von Standardpreisen um insbesondere dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Preise dieser „Aktions“-Angebote für den Endkunden für die gesamte Vertragslaufzeit gelten („for a life-time“). Kurzfristige Aktionsangebote sollten von der Preisregulierung nicht ausgeschlossen werden und sollten zumindest der Kostenorientierungspflicht sowie dem Verbot von wettbewerbswidrigen Kampfpreisen unterworfen werden.

2.3. WLR oder Voice-Over-Broadband-Zugangsprodukt für Wettbewerb erforderlich

Tele2 begrüßt den Vorschlag der Gutachter, den Incumbent dazu zu verpflichten, ein Produkt anzubieten, mit dem die Anschlussprodukte durch alternative Anbieter leichter replizierbar sind. Dabei ist angedacht, das dzt. verpflichtende Wholesale-Line-Rental Produkt (WLR) durch ein Voice-over-Broadband-Produkt zu ersetzen.

Aus Sicht von Tele2 ist es nicht relevant, auf welcher technischen Lösung ein Wiederverkaufsprodukt für die Zugangsleistungen basiert. Letztlich wird für die Annahme des Produkts durch alternative Anbieter ausschlaggebend sein, zu welchen Konditionen dieses bereitgestellt wird. Nur ein Wiederverkaufs-Angebot, das vom Markt auch tatsächlich angenommen wird, kann zu einer Schaffung von Wettbewerb auf den Zugangsmärkten führen. Um dies zu erreichen, muss das Resale-Angebot daher marktfähig und nachfragegerecht gestaltet werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass ein solches Angebot weiterhin nur rein hypothetisch und nur auf dem Papier besteht, ohne die gewünschten Auswirkungen auf den Markt entfalten zu können.

Die Annahme des WLR Angebots erfolgte nicht, da bei Nachbildung des TikTak-Privat Tarifs der TA von 15,98 € (13,32 € exkl. Ust) mit einem Vorleistungspreis für WLR von 12,70 € exkl. Ust. mit der verbleibenden Marge von 62 Cent monatlich Kunden nicht kostendeckend versorgt werden können. Hinzu kämen noch die einmaligen Implementierungskosten von 750.000,- € und eine weitere Investitionskostenabgeltung von 11,32 € pro gewonnenem Kunden – damit lässt sich kein profitabler Business-Case machen wenn man bedenkt, dass vom zukaufenden Anbieter noch sämtliche andere Kosten wie Vertrieb, Marketing, Customer Care, Billing, Inkasso zu tragen sind.

So sehr ein Wiederverkaufsprodukt für die Anschlussleistung neue Impulse für den Wettbewerb auf den Zugangsmärkten zu setzen vermag und deshalb von Tele2 befürwortet wird, wird der Erfolg dieser Maßnahme letztlich davon abhängen, zu welchen Konditionen diese Produkt verfügbar gemacht wird.



Der guten Ordnung halber beantragt Tele2 ausdrücklich die Parteistellung in den Verfahren M 1/09, M 2/09 und M 10/09.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read "A. Koman".

Dr. Andreas Koman

Tele2 Telecommunication GmbH

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Maria Pfaffl".

Mag. Maria Pfaffl