



UPC Telekabel Wien GmbH · Wolfganggasse 58-60, 1120 Wien

An die
Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

Mariahilferstraße 77 – 79
A – 1060 Wien

konsultationen@rtr.at

18. Mai 2009

Betreff: Öffentliche Konsultation zu M 1/08 – Terminierung in individuellen öffentlichen Mobiltelefonnetzen

Sehr geehrte Damen und Herren,

UPC Telekabel Wien GmbH nimmt für sich und für die mit ihr verbundenen Unternehmen der UPC Austria Gruppe (im Folgenden „UPC“ genannt) innerhalb offener Frist die Gelegenheit wahr, zu der im Betreff angeführten öffentlichen Konsultation nachfolgende Stellungnahme im Konsultationsverfahren gemäß § 128 TKG zu erstatten. Auch wenn sich diese Stellungnahme konkret auf den Bescheidentwurf M1/08-255 bezieht, gilt das hier Gesagte inhaltlich und grundsätzlich auch für die anderen Konsultationsdokumente zur Mobilterminierung.

1. Einleitung

Wie bereits in der Stellungnahme der UPC vom 3.2.2009 zum wirtschaftlichen Gutachten für die Telekom-Control-Kommission ausgeführt, merkt UPC auch an dieser Stelle einleitend an, dass sie mit weiten Teilen der Ausführungen der Gutachter bzw letztlich auch des Bescheidentwurfes konform geht und sich in dieser Stellungnahme darauf beschränkt, nur jene Teile des Konsultationsdokumentes zu kommentieren, die nach Ansicht von UPC besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

2. Zu den angeordneten Entgelten

Nach Ansicht von UPC haben die im Rahmen des gegenständlichen Verfahrens zu treffenden Maßnahmen jedenfalls rasch eine deutliche Absenkung der Mobilterminierungsentgelte entsprechend den errechneten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu bewirken. Insofern besteht die bereits mehrfach vorgebrachte Forderung von UPC, dass die Terminierungsentgelte der Mobilfunkbetreiber so schnell wie möglich (ohne Operationalisierung eines Gleitpfades) auf das Niveau der effizienten Leistungsbereitstellung abgesenkt werden. Mit anderen Worten sollte es durch den gegenständlichen Bescheidentwurf zu einer sofortigen Absenkung der

Terminierungsentgelte sämtlicher Mobilfunkbetreiber auf den K1-Wert des effizientesten Betreibers für das Jahr 2009 und in einem weiteren Schritt zu einer Absenkung dieser Terminierungsentgelte auf den K1-Werte des effizientesten Betreibers für das Jahr 2010 kommen.

Die TKK erkennt richtig, dass der aus ökonomischer Sicht „korrekte Preis“ für die Leistung der Mobil-Terminierung in der Höhe der langfristigen Grenzkosten der Leistungserstellung eines effizienten Betreibers zuzüglich eines Aufschlags für Gemeinkosten ist und dass ein Preis zu simulieren ist, der sich auf einem Markt mit wettbewerblichen Verhältnissen einstellen würde.

Weiters erkennt die TKK richtig, dass die beste Annäherung an diesen „korrekten Preis“ bzw. Wettbewerbspreis die langfristigen durchschnittlichen inkrementellen Kosten (LRAIC) eines effizienten Betreibers sind. Ebenso wird richtig erkannt, dass die geringsten ermittelten Kosten für die verfahrensgegenständliche Leistung der Mobilterminierung eine gute Annäherung an die LRAIC eines effizienten Betreibers darstellen, und dass somit Hutchison als Betreiber mit den geringsten Kosten die LRAIC eines effizienten Betreibers vorgibt.

Hutchison wird zu Recht als Benchmarkgeber herangezogen und die Argumente einiger Verfahrensparteien gegen Hutchison als „Benchmark“ werden wirksam entkräftet, sodass richtigerweise die Kosten jenes Betreibers, der die Mobilterminierungsleistung am günstigsten erbringt, als LRAIC angesehen werden. Nachdem im letzten Marktanalyseverfahren zu den gegenständlichen Mobilterminierungsmärkten Mobilkom als zumutbarer Benchmark angesehen wurde, wobei Mobilkom den höchsten Endkundenmarktanteil, eine günstige Frequenzausstattung und damit „first mover“-Vorteile aufweisen konnte, legt die TKK schlüssig dar, dass es in gegenständlichem Marktanalyseverfahren ebenso zumutbar sein muss, Hutchison mit einem deutlich geringeren Endkundenmarktanteil, einem späteren Markteintritt und einer schwächeren Frequenzausstattung als Benchmark heranzuziehen.

Bei der Anordnung der Entgelte wird erstmals richtigerweise nicht das Ergebnis einer auf die Vergangenheit bezogenen Kostenrechnung und damit ein historischer Ist-Wert, sondern ein Prognosewert als Zielwert herangezogen.

Völlig unverständlich ist jedoch, warum die TKK sich darauf beschränkt, diesen Wettbewerbspreis, der sich an den inkrementellen Kosten eines effizienten Betreibers orientiert, erst mittelfristig und nicht umgehend simulieren zu wollen und die langfristigen durchschnittlichen inkrementellen Kosten nicht sofort als Obergrenze bezüglich der Mobilterminierungsentgelte ansieht. Die dargelegten Argumente lassen keine Rechtfertigung erkennen, warum es die TKK für gerechtfertigt erachtet, temporär von diesem effizienten Preisniveau abzuweichen und das „Zielniveau“ in der Höhe der LRAIC eines effizienten Betreibers zeitversetzt und im Wege einer schrittweisen linearen Heranführung („Gleitpfad“) ausgehend vom letztgültigen geringsten Mobilterminierungsentgelt zu erreichen.

Insbesondere sind folgende Argumente nicht nachvollziehbar:

- Die TKK legt dar, dass mit diesem Ansatz dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprochen würde, da alternativ eine einmalige Absenkung der Mobilterminierungsentgelte auf das kosteneffiziente Niveau in Betracht käme. UPC fragt sich, worin die Verhältnismäßigkeit gelegen sein soll, dass Festnetzbetreiber weiterhin Mobilnetzbetreiber durch überhöhte Mobilterminierungsentgelte subventionieren sollen? Was spricht tatsächlich gegen eine unverzügliche einmalige Absenkung auf das kosteneffiziente Niveau? Obwohl die TKK

feststellt, dass der Zielwert in Österreich am unteren Ende der europäischen Bandbreite zu liegen kommt, leitet sie aus diesem Umstand zu Recht ab, dass dies keine Rechtfertigung eines höheren Wertes oder die Beibehaltung eines „alten“ Zielwertes bewirken kann. Darüber hinaus stellt sie zu Recht fest, dass ein effizienter Betreiber in Österreich die verfahrensgegenständliche Leistung zu Kosten in der Höhe von 2,01 €-Cent erbringen kann. Im Ergebnis setzt sie dann aber nicht den richtigen Schritt, die Mobilterminierungsentgelte entsprechend auf die K1-Werte des effizientesten Betreibers in den Jahren 2009 und 2010 abzusenken. Damit nimmt sie in Kauf, dass die allokativen Marktverzerrungen auf Grund zu hoher Mobilterminierungsentgelte weiterhin Bestand haben.

- Auch das Argument der Disruptivität, das gegen eine entschlossene Absenkung der Mobilterminierungsentgelte ohne Anwendung eines Gleitpfades sprechen würde, ist nicht mehr haltbar. Natürlich ist eine schrittweise Heranführung an das Zielniveau weniger eingriffsintensiv als eine sofortige Senkung des Entgeltes – aber womit kann das gerechtfertigt werden? Diese versuchte Rechtfertigung gelingt sicher nicht mit dem Verweis auf den Eingriff in Geschäftsstrategien und Tarifstrukturen und kann schon gar nicht durch das Schlagwort der Planungssicherheit erreicht werden. Aus Sicht von UPC ist es nach vielen Jahren der stark überhöhten, über den Kosten liegenden Mobilterminierungsentgelte wohl jedem Betreiber zumutbar, seine Entgelte nunmehr ausschließlich an den Kosten des effizientesten Betreibers zu orientieren. Selbst wenn Eingriffe in dem jetzt geforderten Ausmaß disruptive Begleiterscheinungen mit sich brächten – was sie aufgrund der absoluten Höhe des notwendigen einmaligen Absenkungsschrittes nicht tun – so war eine weitere Absenkung der Mobilterminierungsentgelte seit langer Zeit absehbar und sämtliche Mobilfunkbetreiber hätten entsprechende Anpassungen und Vorkehrungen treffen können. Die TKK bleibt eine entsprechende Begründung, warum die sofortige Herabsetzung der Entgelte auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, nicht verhältnismäßig sei, schuldig
- Ebenso wenig legt die TKK dar, warum sie die absolute Höhe der Absenkungsschritte im Vergleich zum bisherigen Gleitpfad auf ca die Hälfte reduziert. Sie stellt zwar lapidar fest, dass unter Beibehaltung der halbjährlichen Absenkungszeitpunkte die absoluten Absenkungsschritte von zuletzt 1,22 €-Cent auf etwa die Hälfte gesenkt werden, weil die Differenz zwischen Mobilterminierungsentgelten und den LRAIC eines effizienten Betreibers sinkt, stellt aber nicht dar, warum dies als Grund für den langen Gleitpfad mit derartig verringerten Absenkungsschritten ausreichend Rechtfertigung sein sollte. Wenn die TKK schon den falschen Weg eines Gleitpfades einschlägt so vertritt UPC die Meinung, dass die Höhe jener Absenkungsschritte, die dem „kleinsten“ Betreiber Hutchison bisher zumutbar war auch für die anderen Betreiber zumutbar und nicht disruptiv ist. Die TKK stellt zwar fest, dass mit diesen Absenkungsschritten dem wettbewerblichen Defizit überhöhter Entgelte begegnet wird, nimmt jedoch bewusst in Kauf, dass dies nicht in ausreichendem Maß geschieht und allokativen Verzerrungen bestehen bleiben, solange die Preise der verfahrensgegenständlichen Leistung über den LRAIC des effizientesten Betreibers liegen.

Um die zutreffend identifizierten Wettbewerbsprobleme und damit insbesondere die Wettbewerbsprobleme W1 und W2 („preisliche“ Aspekte der Wettbewerbsprobleme) effektiv bekämpfen zu können ist es erforderlich, dass der Preis für Mobilterminierung auf oder unter dem Niveau der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu liegen kommt und die TKK somit die Terminierungsentgelte sämtlicher Mobilfunkbetreiber unverzüglich auf den K1-Wert des

effizientesten Betreibers für das Jahr 2009 und in einem weiteren Schritt auf den K1-Wert des effizientesten Betreibers für das Jahr 2010 absenken müsste.

Tatsächlich zieht die TKK den K1-Wert der Hutchison im Jahr 2010 als Zielwert heran und ordnet unter Anwendung eines Gleitpfades Entgelte an, die deutlich über den inkrementellen Kosten eines effizienten Betreibers liegen. Damit nimmt sie somit bewusst in Kauf, dass die zentralen Wettbewerbsprobleme - die nicht die insgesamt erwirtschafteten „Übergewinne“ von Mobilbetreibern, sondern die Marktverzerrungen im Zusammenhang mit Gesprächen von Fest- in Mobilnetze bzw die Subventionierung von Mobilfunkteilnehmern durch Festnetzteilnehmer sind - nicht gelöst werden.

Zu Recht widerlegt die TKK allerdings die Argumente einiger Verfahrensparteien, warum Belastungen aus dem regulierten Bereich „Internationales Roaming“, eine allgemein schwierige Zeit oder ein Geldabfluss aus Österreich wegen eines unterschiedlichen Niveaus der Mobilterminierungsentgelte zwischen Österreich und dem restlichen Europa höhere Mobilterminierungsentgelte begründen sollten damit, dass nicht andere Betreiber und deren Endkunden zur Finanzierung der negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die einzelnen Mobilbetreiber bzw zur Finanzierung der Einbußen durch die Regulierung von Roaming herangezogen werden können.

3. Mobil-Festnetz-Konvergenz

Die seit Jahren vorherrschende Substitution von Festnetz- durch Mobilfunkleistungen war jeher durch stark überhöhte, über den Kosten liegende Mobilterminierungsentgelte bedingt. Der enorm starke Rückgang sowohl an Festnetzgesprächsminuten wie auch von Festnetzanschlüssen in den vergangenen Jahren ist letztlich die direkte Konsequenz von überhöhten Mobilterminierungsentgelten.

Die TKK erkennt zu Recht, dass es ein Substitutionsverhältnis zwischen Fest- und Mobilnetzen gibt und dass die sinkenden Gesprächsminuten am Festnetzendkundenmarkt eine Bestätigung dessen darstellen. Sie zieht auch den richtigen Schluss daraus, dass überhöhte F2M-Entgelte neben diesen allokativen Verzerrungen eine Reihe weiterer negativer Effekte haben.

Die TKK legt insbesondere die negativen Effekte

- Beschleunigung der Substitution von Festnetz- durch Mobilfunkleistungen
- Nutzung des Quersubventionierungspotentials zum Angebot bestimmter Produkte, die es den Mobilbetreibern erlauben, in die Kerngeschäftsbereiche von Festnetzbetreibern vorzudringen
- Verschlechterung von Wettbewerbschancen von Festnetzbetreibern in Bereichen, in denen Fest- und Mobilbetreiber im direkten Wettbewerb zueinander stehen

überzeugend dar, übersieht aber bei der Anordnung der Entgelte, diesen Wettbewerbsproblemen, die durch überhöhte Mobilterminierungsentgelte verursacht werden, auch tatsächlich entschlossen entgegenzutreten.

Die festgestellten Wettbewerbsprobleme im Zusammenhang mit der Mobil-Festnetz Konvergenz sind auch zu einem Teil auf die asymmetrische Regulierung von Festnetzterminierungs- und Mobilterminierungsentgelten zurückzuführen. Die regulatorisch geschaffenen enormen Wettbewerbsvorteile der Mobilfunkbranche gegenüber der Branche der Festnetze müssen aus Sicht



von UPC endgültig und so rasch wie möglich beseitigt werden, damit zwischen der Festnetzbranche und der Mobilfunkbranche endlich vergleichbare Wettbewerbsbedingungen und faire Wettbewerbschancen bestehen. Auch aus dieser Sicht ist es nicht nachzuvollziehen, dass bei der Senkung der Mobilterminierungsentgelte dem mehr als überstrapazierten Begriff der Disruptivität immer noch Rechnung getragen wird.

4. Zur gemeinsamen Ressourcennutzung durch Sprache und Daten

Einen zentralen Punkt bei der Berechnung von Mobilterminierungskosten stellt die Berücksichtigung des Datenverkehrs, insbesondere im UMTS Netz, dar. Der TKK ist zuzustimmen, dass bei einer Kostenermittlung der Mobilterminierung von Sprache nur jene Elemente bzw jene Anteile von Elementen einzubeziehen sind, die terminierungsrelevant iSd TKMV 2008 sind. Zu Recht wurden daher jene Kosten, die ausschließlich für Datendienste anfallen, aus den Gesamtkosten der Mobilfunknetze herausgerechnet.

Entgegen der Ansicht der TKK, dass die gemeinsamen Kosten der Sprach- und Datendienste nach den konkret gegebenen Relationen der Nutzung von Netzelementen durch Sprach- und Datendienste, aufzuteilen sind, ist UPC der Ansicht, dass in die Kosten der Mobilterminierung stets nur jene Kostenblöcke einzurechnen sind, die für eine Anrufzustellung unbedingt erforderlich sind. Dies nur in jenem Ausmaß, welches für sämtliche Beteiligte angemessen erscheint. Dies bedeutet, dass ein Betreiber, der sowohl in die GSM als auch in die UMTS Technologie investiert hat, jedoch logischerweise immer nur eine Technologie für die jeweilige Anrufzustellung einsetzen kann, auch nur eine der Technologien in seinen Kosten zu berücksichtigen hat. Es erscheint insbesondere für einen Festnetzbetreiber unangemessen, sowohl den Aufbau des GSM Netzes als auch den Auf- und Ausbau eines UMTS Netzes – wenn auch nur für die Sprachtelefonie - zu subventionieren. Die Festnetzbetreiber mussten seit der Liberalisierung aufgrund von Investitionsschutzgedanken überhöhte Mobilterminierungsentgelte in Kauf nehmen und kommen bei einer Berücksichtigung beider paralleler Technologien bei der Berechnung der Kosten der Mobilfunkterminierung doppelt zum „Handkuss“ – auch wenn die UMTS Kosten nur anteilig für die Abwicklung von Sprachtelefonie herangezogen werden.

Daher teilt UPC die Position der TKK nicht, wonach die Berücksichtigung des Anteils der UMTS Kosten für Sprache angebracht oder gar notwendig ist - selbstverständlich nur insoweit als ein Betreiber beide Technologien parallel aufrecht hält. Durch eine Berücksichtigung des Anteils der UMTS Kosten für Sprache kommt es nämlich zu einer künstlichen Erhöhung der Kosten der Mobilterminierung, die letztlich wieder zu Lasten der Festnetze geht, die die Investitionen der Mobilfunkbetreiber in die neue Technologie tragen.

Wenn man wie die TKK bei der Berücksichtigung der anteiligen UMTS-Kosten davon ausgeht, dass der Daten- und Sprachanteil zu berechnen ist, dann folgt die TKK zu Recht dem Prinzip der technischen Ressourcenaufteilung und folgt nicht einer Berechnung nach Endkundenumsätzen, da die Kosten und Umsätze in keinem eindeutigen Zusammenhang stehen und die Mobilfunkbetreiber über die Gestaltung und Bepreisung ihrer Endkundenprodukte für Daten die Kosten der Mobilterminierung von Sprache steuern könnten.

UPC ersucht abschließend um Berücksichtigung der gegenständlichen Stellungnahme bei der Festlegung der Mobilterminierungsentgelte und verweist auch auf die bisher gestellten Anträge als Verfahrenspartei. Letztlich ist es aus Sicht der Festnetzbetreiber und insbesondere für UPC einzig relevant, dass bei Beibehaltung der gegenwärtigen Regulierungspraxis (Abstellen auf den



Bezugspunkt der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung) einerseits der K1-Wert so niedrig wie möglich zum Liegen kommt und andererseits, dass sämtliche Mobilfunkunternehmen ohne Ausnahme sofort maximal Terminierungspreise in Höhe dieses niedrigsten K1-Wert verrechnen dürfen. Denn nur so kann vor allem dem Wettbewerbsproblem der allokativen Verzerrungen und der damit einhergehenden Quersubventionierung der Mobilnetze durch die Festnetze entgegengewirkt werden.

Mit freundlichen Grüßen

DI Thomas Hintze
Geschäftsführer

Prok. Dr. Michael Czermak LL.M.
Vice President & General Counsel