

Mariahilfer Straße 37-39, 5. OG
1060 Wien

konsultationen@rtr.at

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

Datum: 31.03.2009

Bearbeiter: Mag. Ute Rabussay
Sekretariat: Claudia Pohl

Tel.: 01/588 39 DW 30

Fax: 01/586 69 71

E-Mail: rabussay@vat.at

DVR 0043257 • ZVR 271669473

Konsultation zur Flexibilisierung der Festnetz-Vorleistungsregulierung

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zur Konsultation über die Flexibilisierung der Festnetz-Vorleistungsregulierung nimmt der VAT wie folgt Stellung:

Einleitend möchten wir festhalten, dass es sich bei den angedachten Maßnahmen um einen grundlegenden Regimewechsel im Zusammenschaltungs- und Anschlussnetzbereich handelt, der – angesichts seiner potentiellen Auswirkungen auf die Geschäftsmodelle der Festnetz- und Mobilnetzbetreiber – wohlgedacht und keinesfalls ausschließlich im Rahmen des für die "sonstige Konsultation" zur Verfügung stehenden Zeitraums abgehandelt werden kann (und sollte).

Damit die alternativen Betreiber beurteilen könnten, ob die im Rahmen der Konsultation erstmals präsentierten Maßnahmen ein geeignetes Mittel sind, um zukünftige regulatorische Zielsetzungen erreichen zu können, müssten die zugrundeliegenden Zielsetzungen – d.h. welche Vision hat die RTR vom österreichischen Telekommarkt in den nächsten Jahren – transparent gemacht und explizit dargelegt worden sein. Nachdem dies jedoch nicht der Fall ist (es werden nur sinkende Umsätze und höheren Vorleistungspreise als Anlass für die Konsultation genannt), nicht aber das konkret verfolgte Ziel, das mit dieser Maßnahme erreicht wird, ist eine Evaluierung nicht möglich.

Solange die Auswirkungen des Regimewechsels nicht in ihrer ganzen Tragweite bekannt, im Detail durchdacht und mit den Betreibern erörtert worden sind, sollten aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit keinerlei diesbezügliche regulatorische Maßnahmen angedacht, zur Entscheidungsgrundlage gemacht, oder getroffen werden.

Grundsätzliche Fragestellung:

Unabhängig von der Diskussion, wie bestimmte Kosten abgerechnet werden sollen (minutenbasiert oder CBC), wirft die Motivation zu dieser Konsultation eine Grundsatzfrage auf. Als Ausweg aus der Preis-Kosten-Schere wird vorgeschlagen, das Minimum von FL-

LRAIC und Retail-Minus für die Bestimmung der Vorleistungsentgelte heranzuziehen. Der FL-LRAIC-Kostenrechnungsansatz geht anerkannterweise von einem effizienten Netz und von einem effizienten Betrieb desselben aus und soll eine angemessene Investitionsrendite ermöglichen. Wenn nun daran gedacht wird, über den Retail-Minus Ansatz tiefere Vorleistungsentgelte als die nach FL-LRAIC berechneten anzuordnen, bedeutet dies, dass entweder die Telekom Austria gezwungen wird, unter ihren Kosten anzubieten oder es stellt die bisher mittels des FL-LRAIC Ansatzes berechneten Kosten in Frage. Etwa müsste man sich die Frage stellen, ob nicht bisher ungerechtfertigte Ineffizienten im Netz der TA im FL-LRAIC Kostenmodell belassen und nicht herausgerechnet wurden, oder ob beispielsweise zu hohe Kapitalkosten eingerechnet wurden. Diese Überlegungen werden gestärkt durch den Vergleich der österreichischen Zusammenschaltungsentgelte mit denjenigen in anderen EU-Staaten. So liegen die derzeit angewendeten lokalen Zusammenschaltungsentgelte für das Festnetz um mehr als 40% über dem EU-Mittelwert bzw. 170% höher als der Mittelwert der tiefsten drei Länder¹.

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. Der VAT 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, 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.

Zum Retail-Minus Ansatz:

Die alternativen Betreiber schließen sich den Ausführungen über den – theoretischen – Vorteil eines Retail-Minus-Ansatzes (nämlich dem daraus – theoretisch – resultierenden Fehlen einer Preis-Kosten-Schere) an, allerdings mit der Einschränkung, dass ein Retail-Minus-Ansatz nur dann eine Preis-Kosten-Schere verhindert, sofern er in der Kostenrechnung korrekt umgesetzt ist.

Eine korrekte kostenrechnerische Umsetzung hat sich

- a) auf die Input-Daten und ein funktionierendes Kostenrechnungsmodell und
- b) auf den Berechnungsansatz

zu erstrecken.

Bisher wurde von der Regulierungsbehörde der Retail-Minus-Ansatz wie folgt gewählt:

¹ 14. EU-Implementierungsbericht COM(2009)140Final vom 24.3.2009

- 1) Retail-Minus-Abschlag auf Durchschnitts-Endkundenpreise (Warenkorb) ergibt (Durchschnitts-)Vorleistungspreis auf Basis Vollkosten.
- 2) Die Überprüfung von Einzelprodukten erfolgt auf Basis der variablen Kosten des effizienten Betreibers.
- 3) Über alle Produkte gerechnet müssen die Vollkosten eines effizienten Betreibers gedeckt sein.

Im Ergebnis hat dies für die alternativen Festnetzbetreiber zu folgenden Nachteilen geführt:

- 1) Keine langfristige Planungssicherheit trotz Retail-Minus-Ansatz durch stets rückwirkende Vorleistungsentgeltanpassungen.
- 2) Die alternativen Festnetzbetreiber sind immer einen Schritt hinter der TA, die mit ihrer Endkundenpreisgestaltung den "Takt" für die Vorleistungsentgelte vorgibt, die alternativen Betreiber haben keine eigenständige "Planungshoheit" bei ihrer Produktgestaltung.
- 3) Ausgangspunkt (und somit jener Preis der für den Kunden als Benchmark für seine Kaufentscheidung gilt) ist der jeweils günstigste am Markt vorhandene Preis – bei einer Durchschnitts-Vorleistungspreisberechnung (Warenkorb) erzielen die alternativen Festnetzbetreiber systemimmanent im Durchschnitt weniger Gewinn pro Kunde als die TA (die bei ihren Kalkulationen auch einen anderen als den Durchschnitts-Vorleistungspreis ansetzen kann sofern er nicht unter ihren variablen Kosten liegt).
- 4) Systemimmanente Benachteiligung der alternativen Festnetzbetreiber gegenüber der TA, da die alternativen Festnetzbetreiber nicht über Skaleneffekte verfügen (die geringeren variablen Kosten hat daher immer die TA).

Zur Beseitigung dieser systemimmanenten Nachteile schlagen die alternativen Betreiber folgendes Retail-Minus-Modell vor:

- 1) Retail-Minus-Abschlag auf Einzelprodukt-Endkundenpreis (kein Warenkorb!) ergibt den jeweiligen Vorleistungspreis auf Basis Vollkosten.
- 2) Monatliche Berechnung und Festsetzung des Vorleistungspreises (keine Rückwirkung).
- 3) Überprüfung der Preis-Kostenscheren-Freiheit auf Basis der Kosten der alternativen Betreiber (keine Einbeziehung von Skalenvorteilen).

Zum Capacity-Based-Charging-Ansatz (CBC):

Dieser neue Ansatz für die Zusammenschaltung wirft folgende Fragen bzw. Risiken auf, die beantwortet bzw. beseitigt werden müssen, bevor die alternativen Betreiber eine abschließende und positive Beurteilung vornehmen können. Diese sind:

- 1) Die Berechnung des Preises für eine CBC-Einheit ist nicht klar: Sofern die Anzahl der Minuten durch die Kosten der Leitung dividiert den Preis für CBC ergibt, ist – ceteris paribus – nicht nachvollziehbar, wieso CBC im Vergleich zum bisherigen Zusammenschaltungsregime einen Vorteil haben sollte. Denn bei korrekter Berechnung wären die Kosten und somit auch der Preis exakt gleich wie bisher. Es stellt sich somit die Frage, wieso CBC eingeführt werden sollte.
- 2) Weiters stellt sich generell die Frage, wieso ein CBC-Ansatz bei geringeren Verkehrsminuten in einem geringeren Preis führen sollte als ein minutenbasierter Ansatz – die Prämisse, warum eine "CBC-Minute" im Endeffekt weniger Kosten verursacht als eine "minutenbasierte Minute" bleibt unklar und rechtfertigt somit ebenfalls nicht die Einführung von CBC.
- 3) CBC hätte nur dann einen Vorteil gegenüber dem bestehenden Zusammenschaltungsregime, wenn sich die Leitungskosten für die Zusammenschaltung verringern würden. Angesichts der derzeitigen Regelung zu den Kosten der POI-Leitungen, ist bei CBC jedoch eher mit einer Verteuerung zu rechnen.

- 4) Es stellt sich die Frage ob und warum Tromboning bzw. Refiling verhindert werden muss, sofern Refiling nicht dazu genutzt werden soll, als vorgetäuschter netzinterner Verkehr Vorleistungsentgelte zu umgehen. Ein generelles Refiling bzw. Tromboning Verbot würde dazu führen, dass nationaler Wholesale-Verkehr zwischen den Betreibern nicht mehr möglich ist, wodurch der Transit-Markt regulatorisch verboten wäre. Ein ökonomischer Vorteil von CBC könnte darin gelegen sein, dass nicht genutzte Netzkapazität zusätzlich dazu verwendet werden könnte, um den Verkehr von anderen Marktteilnehmern im eigenen Netz zu Routen – diesfalls müsste allerdings regulatorisch sichergestellt werden, dass die für CBC geltenden "Zustellungsregeln" (d.h. zielnahe Übergabe des Festnetz-Verkehrs, ursprungsnahe Übergabe des Mobil-Verkehrs) einem solchen Geschäftsansatz nicht im Wege stehen.
- 5) Die Überprüfung der Nicht-Diskriminierungsverpflichtung gestaltet sich beim CBC schwieriger als beim derzeitigen Zusammenschaltungsregime, weil die Verkehrsführung intransparenter ist. Gleichzeitig stellt sich im Falle einer Einführung von CBC die Frage, ob und inwieweit der (fragwürdige) ökonomische Nutzen erweitert werden kann, indem man CBC auch für das Abführen von Mobilverkehr nutzen könnte. Bei einer Einführung von CBC nur im Festnetz wären die ökonomischen Vorteile von CBC (insbesondere im Parallelbetrieb mit minutenbasierter Abrechnung) noch weniger evident als sie es ohnehin schon sind.
- 6) Die Pönalen, die für die Unterdimensionierung bzw. die Nichtauslastung von bestellten Leitungen zu entrichten sind stellen für die alternativen Betreiber bei CBC ein erhebliches Kostenrisiko dar, da das Verkehrsvolumen noch weniger als bisher planbar ist (insbesondere deswegen, weil in der Anfangsphase sicherlich Vergleichswerte fehlen werden) – diese Pönalen stellen daher stranded costs dar, die die Einführung von CBC verteuern und sind bei der Bewertung, welche Transaktionskosten für die CBC-Einführung anfallen, zu berücksichtigen. Daher müsste das Regulierungsregime dahingehend geändert werden, dass bei CBC jedenfalls keinerlei Pönalen für die Minderauslastung gelten (d.h. das Minderauslastungsrisiko sollte allein durch die Bestellung von CBC-Leitungen, nicht aber durch Pönalen ökonomisch eingepreist werden, wobei bei der Preisberechnung darauf zu achten ist, dass die derzeitigen Pönalen nicht in die künftige Vorleistungspreiskalkulation einfließen).

Weitere Erörterung des Themas in Form von Workshop & Konsultation ist erforderlich

Nachdem wie ausgeführt die geplante Flexibilisierung der Festnetz-Vorleistungsregulierung nicht nur eine Änderung des bestehenden Zusammenschaltungsregimes, sondern auch eine Änderung des bestehenden Vorleistungsregimes für den Festnetz-Anschlussmarkt darstellt, die angesichts der Komplexität der damit aufgeworfenen Fragestellungen nicht im Rahmen der derzeitigen "sonstigen Konsultation" abgehandelt werden kann, regen wir folgende weitere Vorgehensweise an:

In einem **Workshop** könnten die Vor- und Nachteile des geplanten Regimewechsels durch Herrn Prof. Vogelsang und auch durch die Regulierungsbehörde näher erläutert werden, wobei – unter Einbeziehung unseres Vorschlags zur Retail-Minus-Berechnung - eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der derzeitigen Situation im Vergleich zu den Vor- und Nachteilen der künftigen Situation wünschenswert wäre. Weiters sollten in diesem Workshop konkrete Maßnahmen und/oder Vorstellungen darüber aufgezeigt werden, wie den unserer Meinung nach ungelösten Problemen bei CBC als zusätzlicher Option im Zusammenschaltungsbereich entgegnet werden könnte.

Basierend auf den Ergebnissen des Workshops sollte dann den Betreibern im Rahmen einer **neuen Konsultation** eine zusätzliche (und gegebenenfalls abschließende) Stellungnahmemöglichkeit gewährt werden.

Eine abschließende Beurteilung des geplanten Vorhabens ist für die Betreiber zum gegenwärtigen Stand nicht möglich.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Rückfragen oder eine ergänzende Erläuterungen jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

VAT – VERBAND ALTERNATIVER TELEKOM-NETZBETREIBER

Mag. Ute Rabussay