

konsultationen@rtr.at

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

Mariahilfer Straße 37-39, 5. OG
1060 Wien

Datum: 15. Dezember 2004

Bearbeiter: Mag. Jan Engelberger
Sekretariat: Claudia Pohl

Tel.: 01/588 39 DW 31

Fax: 01/586 69 71

E-Mail: engelberger@vat.at

DVR 0043257

Konsultation über die Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für Terminierung in Mobilfunknetzen

Sehr geehrte Damen und Herren!

Im Hinblick auf die Konsultation der Telekom-Control-Kommission (TKK) zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für Terminierung in Mobilfunknetzen dürfen wir Ihnen die Position des Verbands Alternativer Telekom-Netzbetreiber (VAT) zur Kenntnis bringen.

Der VAT begrüßt die Entscheidung der TKK, die Frage der näheren Ausgestaltung eines Kostenrechnungsmodells, mit dem langfristige durchschnittliche inkrementelle Kosten (LRAIC) eines effizienten Mobilbetreibers zu Bereitstellung der Terminierungsleistung ermittelt werden sollen, öffentlich zu konsultieren, wenngleich die Auslagerung des wichtigsten Teils des Marktanalyseverfahrens in eine rechtlich unverbindliche Konsultation kritisiert werden muss. Wir sehen eine solche Vorgangsweise mit dem Recht auf rechtliches Gehör als nicht vereinbar an.

Das von der TKK angestrebte Ziel, durch die Vorstellung des künftig anzuwendenden Kostenrechnungsmodells zur Bestimmung der LRAIC eines effizienten Betreibers die Voraussetzungen zu bilateralen Einigungen zwischen Zusammenschaltungspartnern zu erleichtern, wurde nur teilweise erfüllt. Der VAT ist der Ansicht, dass durch die im Konsultationsdokument teils unpräzise und nicht nachvollziehbare Darstellung der Kostenermittlung die diesbezüglichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Betreibern noch verschärft und somit Verfahren vor der TKK unserer Einschätzung nach unausweichlich sein werden.

Außerdem sind – wie bereits in unserer Stellungnahme zu dem vorherigen Konsultationsverfahren dargelegt – unsere Bedenken betreffend eines Gleitpfadmodells, welches sich an einem hypothetischen effizienten Betreiber mit einem Marktanteil von 20 % orientiert, nach wie vor unverändert geblieben.

Das Modell der TKK, welches sich in keinster Weise an den tatsächlichen Kosten der Betreiber orientiert, würde zu massiven Übergewinnen seitens Mobilkom und somit zu schwerwiegenden Marktverzerrungen führen. Auch dem seitens der Behörde identifizierten Wettbewerbsproblem der allokativen Verzerrungen würde, da bei Mobilkom Austria eine Netzkostenüberdeckung und bei anderen Mobilbetreibern eine Netzkostenunterdeckung durch das neue Regulierungsmodell verursacht wird, wenn überhaupt, dann in einem unverhältnismäßigem Ausmaß entsprochen.

Im Einzelnen halten wir dazu folgendes fest:

- Die Telekom Control Kommission („TKK“) verfolgt weiterhin das Ziel, mittel- bis langfristig ein einheitliches Terminierungsentgelt für alle Mobilbetreiber einzuführen. Die Verpflichtung gem. § 42 Abs. 1 TKG 2003, als Mobilbetreiber mit beträchtlicher Marktmacht kostenorientierte Terminierungsentgelte verrechnen zu müssen, ist keineswegs mit der Notwendigkeit der Einführung reziproker Mobilterminierungsentgelte gleichzusetzen. Dafür besteht weder eine **gesetzliche Grundlage** noch wurde von der TKK ausgeführt, weshalb die Einführung reziproker Mobilterminierungsentgelte dem **Verhältnismäßigkeitsprinzip** entsprechen sollte. Darüber hinaus ist die Einführung reziproker Mobilterminierungsentgelte ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Markt- bzw. Kostensituation eines Betreibers weder mit der bisherigen **VwGH-Judikaturlinie** (z.B. ZI 2000/03/0195 vom 6.9.2001), noch mit den europäischen Rechtsgrundlagen (vgl. Art 13 Abs. 1 und Abs. 2 der Richtlinie 2002/19/EG, „Zugangsrichtlinie“) sowie der **bisherigen Regulierungspraxis** vereinbar. Die Beantwortung der Frage, warum ein Abgehen von der bisherigen Regulierungspraxis durch den neuen Rechtsrahmen überhaupt und in dieser Weise zwingend erforderlich ist, bleibt bis dato im Dunkeln.
- Es ist ohnedies in Frage zu stellen, warum das Prinzip der Reziprozität gerade in der Regulierung des Mobilfunk so einen hohen Stellenwert einnimmt. Einerseits ist anzumerken, dass auch nicht-reziproke Entgelte in einem gewissen Umfang wettbewerbsverträglich sein können. Dies zeigt sich einerseits in den Endkundertarifen der Festnetzbetreiber, die auch heute nicht alle Unterschiede in den Terminierungsentgelten der Mobilfunkbetreiber in den Endkundertarifen abbilden. Andererseits scheint auch die TKK dieser Meinung zu sein, widrigenfalls man sonst wohl nicht das Prinzip der Reziprozität zwischen TA und Alternativen Festnetzbetreibern aufgegeben hätte.
- Die TKK zieht in ihrem Konsultationsdokument als Endwert des Gleitpfades einen Betrag in Höhe zwischen €C 8,5 und €C 9,5 heran. In diesem Wert ist ein großer variabler Anteil enthalten, welcher für alle Mobilbetreiber einheitlich zur Anwendung kommen soll. Mangels anderer Anhaltspunkte geht der VAT davon aus, dass dieser Wert auf Grundlage der Durchschnittskostenkurve (vgl. Konsultationsdokument S 21) ermittelt und nicht auf Basis des im Konsultationsdokumentes beschriebenen Kostenrechnungsmodells errechnet wurde. Für den VAT ist nicht feststellbar, welche Kostenfaktoren in welchem Umfang berücksichtigt werden und insbesondere, ob in dem genannten Endwert bereits Aufschläge für Fix- und Gemeinkosten, sowie ein angemessener Mark up als Zuerkennung einer Rendite für eingesetztes Kapital enthalten sind. Aus Sicht

des VAT ist das in § 9 Abs. 1 Z 1 Zusammenschaltungsverordnung (BGBl. II Nr. 14/1998) normierte „Gewinnelement“ gänzlich unberücksichtigt geblieben und somit widerspricht das Konsultationsdokument der genannten Verordnung. Weiters bleibt bei dieser Ermittlungsmethode unberücksichtigt, dass die Kosten der Mobilbetreiber, die zur Definition der Gesamtkostenkurve geführt haben, nur bedingt vergleichbar sind, und die Kosten der Leistung Terminierung der betroffenen Betreiber nie exakt auf der genannten Kurve zu liegen gekommen sind. Ob die Durchschnittskosten pro Terminierungsminute eines effizienten Betreibers mit 20 % Marktanteil tatsächlich dieser Kurve bzw. Entwicklung entsprechen, ist unklar.

- Die von der TKK angestrebte Festsetzung eines Zielwertes für Terminierungsentgelte, der die langfristigen, durchschnittlichen inkrementellen Kosten eines hypothetischen, effizienten Betreibers mit einem Marktanteil von 20 % im Jahr 2010 darstellt, führt zu einer ungerechtfertigten Subventionierung des Betreibers mit den meisten Teilnehmern und damit den tatsächlich niedrigsten Netzkosten pro Minute. Nach Schätzungen des VAT bedeutet dies eine Subventionierung der Mobilkom in der Höhe eines dreistelligen €-Millionenbetrages. Im Gegensatz dazu bekommen andere Marktteilnehmer weniger Entgelt, als die von diesen erbrachte Terminierungsleistung tatsächlich kostet. Dies führt zu massiven Wettbewerbsverzerrungen! Die Wettbewerbsverzerrungen werden verstärkt, indem der Mobilfunkbetreiber mit den niedrigsten Netzkosten die durch Netzkostenüberdeckung erzielten Erlöse für Kundengewinnungs- und Kundenbindungsmaßnahmen einsetzen und somit seinen Marktanteil weiter erhöhen kann. Dieses Ergebnis verdeutlicht die Tatsache, dass das angestrebte Regulierungsmodell eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gemäß § 34 Abs. 1 TKG 2003 darstellt.
- Die Annahme eines hypothetischen Betreibers mit einem fiktiven Marktanteil ist nicht durch § 42 TKG 2003 gedeckt und somit rechtswidrig. Das Abstellen auf die Investitionen eines Betreibers in § 42 Abs. 1 TKG 2003 stellt klar, dass keine von den individuellen Umständen eines konkreten Betreibers abstrahierte Annahme zur Festlegung von Mobilterminierungsentgelten herangezogen werden kann. § 42 Abs. 2 TKG 2003 stellt ebenso wenig auf einen abstrakten Betreiber ab, sondern bezieht sich ausschließlich auf eine unabhängige Kostenrechnung für das individuelle Unternehmen.
- Das Modell der TKK, das eine Prüfung der tatsächlichen Marktentwicklung in regelmäßigen Abständen (z.B. alle zwei Jahre) vorsieht, enthält kein Regulativ für den Fall, wenn die tatsächliche Markt- bzw. Verkehrsvolumenentwicklung nicht der von der TKK vorhergesehenen entspricht. Durch eine mögliche Fehlregulierung entstandene wirtschaftliche Nachteile für den/die betroffenen Betreiber werden auf Grundlage des vorliegenden Regulierungsmodells nicht ausgeglichen und können zu diesem Zeitpunkt schon derart massiv sein, dass der betroffene Betreiber aus dem Markt ausscheidet. Der VAT schlägt deshalb vor, eine jährliche Prüfung der tatsächlichen Marktentwicklung durchzuführen, um Fehlentwicklungen rasch korrigieren zu können.
- Das von der TKK vorgeschlagene Modell führt nach Schätzungen des VAT im Zeitraum 2005 bis 2010 zu einem Vorteil für den Konzern der Telekom Austria AG

(„TA“) in Höhe eines dreistelligen €-Millionenbetrages. Insbesondere Mobilkom Austria hat durch die Anwendung dieses Modells einen wirtschaftlichen Vorteil in der Höhe eines zweistelligen Millionenbetrages, wohingegen alternative Mobilbetreiber einen wirtschaftlichen Nachteil in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrages erleiden.¹

- Externalitäten sind weiterhin zu berücksichtigen, da Kosten für Marketing, Billing, Customer Care und Handset-Subventionen notwendig sind, um Neukunden zu gewinnen sowie den bestehenden Kundenstamm zu halten bzw. auszubauen. Für jeden gewonnenen Neukunden und jeden gehaltenen Bestandskunden entstehen positive externe Effekte für anrufende Teilnehmer. Eine generelle Ablehnung der Zuerkennung von externen Effekten ist folglich unzulässig.
- Die durch die Einführung eines neuen Regulierungsregimes plötzliche Streichung der Anerkennung von externen Effekten führt zu einer zusätzlichen Diskriminierung der Alternativen Mobilfunkbetreiber. So hat insbesondere Mobilkom über die Jahre externe Effekte angerechnet bekommen und konnte dadurch Übergewinne lukrieren. Damit werden diese Alternativen Betreiber nie in die Lage versetzt, ähnliche Erlöse aus der Terminierung zu lukrieren wie Mobilkom, was zu einer massiven, von der Behörde verursachten, Wettbewerbsverzerrung über die Zeit führt.
- Kosten für Marketing, Billing, Customer Care und Handset-Subventionen stehen in einem direkten Zusammenhang mit der effizienten Leistungsbereitstellung für Terminierung. Wenn diese demnach nicht als Externalitäten zuerkannt werden, dann sind diese direkt in der Netzkostenrechnung als zusammenschaltungsrelevant zu berücksichtigen.
- Der Mark up für Fix- und Gemeinkosten ist nach herrschender ökonomischer Theorie mittels des „Ramsey Pricing“-Prinzips zu errechnen;
- Die Aussage, dass es trotz Berücksichtigung von UMTS-Investitionen zu keiner Erhöhung der durchschnittlichen Terminierungskosten/Minute kommt, basiert auf der Annahme, dass die Investitionen in 3G die Investitionen in 2G ersetzen. Dies ist jedoch in der Praxis nicht der Fall, da sowohl in die 2G-Netzverdichtung als auch in den 3G-Netzausbau investiert wird. Dadurch kommt es zu einer Erhöhung der für die Terminierungsleistung relevanten Gesamtkosten.

Um der TKK die in der gegenständlichen Stellungnahme vorgebrachten Kritikpunkte an dem vorliegenden Konsultationspapier auch in einem persönlichen Gespräch nahe bringen zu können, regt der VAT die Abhaltung von Anhörungen aller betroffenen Betreiber durch die TKK im Jänner 2005 an. Darüber hinaus ersuchen wir um Klarstellung, dass jene Werte, die derzeit nur Annahmen darstellen können (z.B. Endwert) auch als solche bezeichnet werden, um bei

¹ Differenz aus Terminierungseinnahmen bzw. -ausgaben 2005-2010 berechnet nach dem Modell aus Konsultationsdokument mit Endwert von €C 8,5/min und den Terminierungseinnahmen bzw. ausgaben 2005-2010 berechnet nach bestehender Regulierungspraxis basierend auf geschätzten Verkehrsminuten aller Mobilbetreiber für 2003 und 2004.

Zusammenschaltungspartnern vor den anstehenden IC-Verhandlungen keine ungerechtfertigten Erwartungen zu wecken.

Wir ersuchen Sie, unsere dargelegten Bedenken im Rahmen des Konsultationsprozesses zu berücksichtigen und stehen für allfällige Rückfragen oder weitere Auskünfte wie immer jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

VAT – VERBAND ALTERNATIVER TELEKOM-NETZBETREIBER

Mag. Ute Rabussay