

An die
Telekom-Control-Kommission
und die
Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR)
per E-Mail
konsultationen@rtr.at

Wien, am 19. Mai 2009

Betreff: Öffentliche Konsultation der TKK zu Z 9/07 - Zusammenschaltungsentgelte Festnetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA erlaubt sich, zum Entwurf einer Vollziehungshandlung betreffend die Anordnung von Entgelten für Zusammenschaltungsleistungen im Festnetz im Verhältnis zwischen der Telekom Austria TA AG und der Hutchison 3G Austria GmbH in offener Frist Stellung zu nehmen:

1. Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme

Der zu begutachtende Entwurf regelt die Zusammenschaltungsentgelte im Festnetz zwischen der Telekom Austria TA AG (TA) und der Hutchison 3G Austria GmbH (H3G). Konkret hat letztere das Verfahren initiiert, um eine Absenkung der Interconnection (IC) Entgelte gegenüber der TA zu erreichen. Die Argumentation war, dass nach dem Wiederbeschaffungsansatz die Kosten für ein reines IP Netz weit geringer ausfallen würden als beim Aufbau des früheren Netzes.

Nach einem Gutachten der RTR, das auf einem Hybridmodell beruht (vorgelegtes Vollkostenmodell der TA und bottom up Berechnung der RTR) wurden jedoch höhere Kosten ermittelt, da ein reines VoIP Netzwerk nach derzeitigem Stand nicht realisierbar wäre.

Insgesamt wurde von den Amtsgutachtern eine Erhöhung der dem FL-LRAIC-Ansatz entsprechenden Kosten der lokalen Zusammenschaltung von 68,2% und der Kosten der regionalen Zusammenschaltung von 20,8% errechnet. Für die Verkehrsart V33 (Terminierung vom Netz des Vertragspartners in das Netz der Telekom Austria lokal) sieht der Entwurf eine Erhöhung von cent 0,82 auf cent 1,12 (peak) und von cent 0,48 auf cent 0,50 (offpeak) vor.

2. Auswirkungen

Auch wenn es sich im vorliegenden Entwurf um ein Zusammenschaltungsverfahren zwischen zwei Betreibern handelt, sind durchschlagende Wirkungen auf den Markt zu erwarten, da nach den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und Rechtseinheit (Rechtssicherheit) dieselben Ansätze für zukünftige Verfahren Präjudizwirkung entfalten.

Die Auswirkungen auf den Markt sind sehr stark von der Betreiberstruktur, den verschiedenen Verkehrsströmen und dem jeweiligen Geschäftsmodell abhängig. Unabhängig von Verkehrsströmen kommt es zB bei Originierungsleistungen zu einer geringeren Marge, was zu höheren Preisen führen kann.

Klare Verlierer der Maßnahme sind jedenfalls Betreiber mit (geschäftsbedingt) hohen Verkehrsströmen in Festnetze, Carrierbetreiber, Call by Call (CBC) Betreiber, Carrier Preselection (CPS) Betreiber und tendentiell kleinere Betreiber mit wenig eigener Infrastruktur.

Auch für VoIP Betreiber kann sich eine Erhöhung der Festnetz-Terminierungsentgelte nur negativ auswirken, da hier voraussichtlich die IC -Preise überwältigt werden und somit höhere Entgelte für die Zusammenschaltung nach sich ziehen. VoIP Betreiber erhalten aber durch ihre IC an einen Carrier keine IC-Terminierungsentgelte, sondern allenfalls einen geringen Ausgleich (Kickback), der wenn, nur verzögert, angepasst wird.

Insgesamt ist aber jeder Betreiber mit einer effizienten Infrastruktur als betroffen zu sehen, da durch höhere Terminierungskosten die Ineffizienzen fremder Netze subventioniert werden, während niedrigere Terminierungskosten einen Anreiz für eine effizientere Netzstruktur bieten. In Anbetracht der angespannten Marktlage können die zusätzlich anfallenden Kosten auch nicht von den einzelnen Betreibern konsumiert werden, sondern bedingen eine Überwälzung und damit zwangsläufig eine Erhöhung der Endkundenentgelte.

3. Kritische Anmerkungen

3.1. Parteistellung

Beim vorgeschlagenen Entwurf handelt es sich um eine Maßnahme, deren durchgreifende Wirkung auf die gesamte Branche unmittelbar absehbar ist. Zwar handelt es sich um ein Verfahren zwischen H3G und der TA, doch wird hier ein Präjudiz für Entgelte getroffen die nicht nur inter partes wirken. Damit sind auch andere Mitbewerber unmittelbar betroffen, die im vorliegenden Verfahren keine Möglichkeit zur Wahrung ihrer berechtigten Interessen, insbesondere durch Inanspruchnahme des rechtlichen Gehörs und durch Einsicht in die zugrundeliegenden Gutachten haben. Bevor eine Entscheidung dieser Tragweite erlassen wird, sollten die unmittelbar betroffenen Anbieter in das Verfahren eingebunden und angehört werden.

3.2. Europäischer Vergleich

Sieht man die Terminierungsentgelte im europäischen Vergleich würde sich Österreich damit im Spitzenfeld der Terminierungsentgelte befinden und damit der europäischen Tendenz sinkender Terminierungsentgelte entgegenstehen. Während im EU Durchschnitt im Jahr

2008 die Zusammenschaltungsentgelte für die Terminierung in das Festnetz des Marktführers cent 0,57 (peak time) ausmachten, würde sich Österreich mit der Umsetzung der geplanten Maßnahme und einer Steigerung auf cent 1,12 knapp hinter den Spitzenreiter Bulgarien, Malta, Litauen und Liechtenstein (Daten aus 14. EU Implementierungsreport) positionieren und wäre von Terminierungsentgelten wie in Deutschland (cent 0,52) oder in Großbritannien (cent 0,20) weit entfernt.

3.3. Auswirkungen auf den Markt

Mit der Erhöhung der Terminierungsentgelte gehen negative Begleiterscheinungen für den gesamten Markt einher. Konkret wird so eine Querfinanzierung ineffizienter Netze und damit eine Perpetuierung von ineffizienten Strukturen gewährleistet sowie durch den Preisaufschlag ein Effekt ausgelöst, der sich bis auf den Endkundenmarkt durchschlagen und damit zu einer Erhöhung der Endkundenentgelte führen kann. Da durch die Maßnahme der Marktführer unverhältnismäßig privilegiert würde, befürchten wir zudem eine Verzerrung des freien Wettbewerbs. Die Tendenz sollte in Richtung niedrigere IC Entgelte bzw Bill and Keep (BaK) gehen, um die Betreiber zu einer möglichst effizienten Gestaltung des eigenen Netzes anzuregen.

3.4. NGN als MEA

Einer der Kernpunkte des Verfahrens ist die Frage, ob die NGN Infrastruktur der TA schon soweit fortgeschritten ist, dass es als Modern-Equivalent-Asset (MEA) iSd FL-LRAIC Ansatzes zu berücksichtigen ist; grundsätzlich also, ob die TA schon technisch in der Lage ist, mit ihren bestehenden Strukturen ein Voice Netzwerk über IP zu führen. Im Entwurf wird zu der Frage festgehalten, dass nach Ansicht der Amtssachverständigen *„für die Beibehaltung aller Features, die im Endkundenbereich implementiert sind, oder aller Funktionalitäten, die regulatorisch auf der Vorleistungsseite zu implementieren sind, wie zum Beispiel CPS- oder Carrier-Preselection massive Adaptierungsmaßnahmen notwendig [sind], die zu wesentlich höheren Kosten oder zumindest zu gleichen Kosten führen würden“* (vgl S 16 Absatz 1). Mit dieser Begründung wird die direkte Berücksichtigung der NGN Entwicklungen als MEA ausgeschlossen.

Aus den weiteren Ausführungen des Entwurfs lassen sich keine weiteren schlüssigen Berechnungen und keine Anführung eines Kostenvergleichs im Zusammenhang mit den Kosten für die Adaptierungsmaßnahmen ableiten. Eine Klärung der Frage, in welchem Verhältnis die zusätzlichen Kosten zu den bestehenden Kosten stehen, sowie eine Untersuchung wie die TA ihr NGN betreffend Voice Verkehr einsetzt, ist eine grundlegende Voraussetzung um die Folgerungen schlüssig nachzuvollziehen. Wir regen daher an, diese Punkte zu untersuchen und darzulegen.

Dass TA selbst eine solche Umstellung plant und sich daraus signifikante Kosteneinsparungen erwartet belegen zwei beiliegende Schaubilder aus einer Präsentation der TA.¹ Demnach ist der Abschluss der Implementierung des NGV (Next Generation Voice-

¹ Präsentation der Telekom Austria zum Capital Market Day 2009 am 29. Jänner 2009 in Wien, Präsentation „Festnetz“, S. 22 und 23, abrufbar unter <http://www.telekomaustria.com/ir/capital-market-day.php>.

Network) für 2013 vorgesehen. Auch vor diesem Hintergrund ist eine direkte Berücksichtigung von NGN-Entwicklungen als Modern-Equivalent-Asset geboten.

4. Anregung der ISPA

Die ISPA befürchtet, dass durch die Umsetzung der geplanten Maßnahme ein Präjudiz für die gesamte Branche geschaffen wird, ohne dass unmittelbar betroffenen Betreibern die Möglichkeit eröffnet wird ihre berechtigten Interessen in Kenntnis der zugrundeliegenden Berechnungen und Gutachten wahrzunehmen.

Wir sehen die geplante Maßnahme zudem inhaltlich kritisch, da die vorgesehene Erhöhung der Terminierungsentgelte im europäischen Vergleich unüblich ist und dazu beitragen kann, ineffiziente Strukturen zu fördern.

Wir regen daher an

- Einräumung der Parteistellung für betroffene Betreiber
- Überprüfung von NGN als MEA
- Tendenziell eine Anpassung der Terminierungsentgelte an das durchschnittliche europäische Niveau

Mit freundlichen Grüßen,

ISPA Internet Service Providers Austria



Dr. Andreas Wildberger
Generalsekretär

Ergeht per E-Mail an:
RTR Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH
konsultationen@rtr.at