

INKONSISTENZEN IN DER ENTGELTREGULIERUNG

Impulsreferat auf dem VAT-Forum 2006



Wien, 21. November 2006

Dr. Ernst-Olav Ruhle

Piepenbrock Schuster Consulting AG

Wien / Düsseldorf

Mail: ruhle@psc-ag.biz

Tel: + 43-1-5135140

- **Ausgangslage**

- (1) TKK-Entscheidungen geben Anlass zu Zweifeln an der Einheitlichkeit von Methoden und Stimmigkeit bei der Anwendung regulatorischer Kostenrechnung.
- (2) Kosten des Universaldienstes bedürfen einer Lösung betreffend der Fragen, ob ein Defizit besteht und wer es ggf. tragen muss.

- **Untersuchungsgegenstand**

- (1) Überprüfung der Regulierungsentscheidungen bzgl.
 - (i) Konsistenz zwischen regulierten Produkten (aktuell) als auch
 - (ii) über die Zeit bei einzelnen Produkten.
- (2) Umfang und Kosten von Universaldienstleistungen.

- **Befund und Ergebnisse**


- (1) Die Analyse von Endkundenpreisen und Vorleistungsentgelten zeigt eine Reihe inkonsistenter Entgeltfestlegungen. Daraus ergeben sich verschiedene Wettbewerbsprobleme.
- (2) Telekom Austria hat heute kein Defizit bei der Erbringung von Universaldienstleistungen. Es besteht kein Ausgleichsanspruch.

1	Ökonomischer und rechtlicher Hintergrund
2	(In)Konsistenz zwischen regulierten Telekommunikationsangeboten
3	Historische (In)Konsistenz in den Regulierungsentscheidungen
4	Kostenrechnung und Universaldienst
5	Schlussfolgerungen

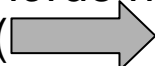
Hintergrund zur Kostenrechnung

- Kostenrechnerische Vorgaben und Entgeltkontrolle stellen die effektivsten und eingriffsintensivsten Instrumente der Regulierung dar.
 - Wegen der potentiell starken Wirkung dieser Instrumente führt eine inkonsistente Vorgehensweise bei der Kostenrechnung zu Wettbewerbsverzerrungen.
 - Die Auflagen im Rahmen der Entgeltregulierung müssen sich daher aus klar definierten Konzepten ergeben.
 - Zentrale Anforderung ist es, Inkonsistenzen zu vermeiden.



- Der Begriff „Kostenorientierung“ ist an mehrere Stellen und in unterschiedlichen Zusammenhängen im TKG vorhanden (§§ 18, 23, 42, 43 TKG).
 Große Ermessensspielräume der Regulierungsbehörde



- Die Regulierungsbehörde hat vom Ermessensspielraum bisher umfänglich Gebrauch gemacht ( Gesetzgeber!)
- Risiko der Betreiber durch uneinheitliche Auslegung des Begriffs „Kostenorientierung“

Mögliche Formen von Inkonsistenzen

Inkonsistenz

*Inkonsistenz zwischen
entgeltregulierten
Leistungen*

Zeitliche Inkonsistenz

- Inkonsistenzen zwischen
 - verschiedenen Vorleistungsprodukten sowie
 - Vorleistungs- und Endkundenprodukten
- Inkonsistenzen durch
 - Überhöhte Endkundenpreise
 - Kampfpreise (Dumping/Predatory Pricing)
 - Preis-Kosten-Schere
 - Geringer Entgeltabstand zw. Vorleistungen und Endkundenleistungen ohne ausreichende Marge für Wettbewerber
- Inkonsistenz über die Zeit durch geänderte Methoden
 - Investitionsunsicherheit und schwankende Kosten

Auswirkungen durch Inkonsistenzen:

- ➔ Diskriminierung von Geschäftsmodellen / Kundengruppen
- ➔ Geringere Investitionen
- ➔ Schlechtere Bedingungen für Endkunden (eingeschränkte Auswahl/kein Preiswettbewerb)

1	Ökonomischer und rechtlicher Hintergrund
2	(In)Konsistenz zwischen regulierten Telekommunikationsangeboten
3	Historische (In)Konsistenz in den Regulierungsentscheidungen
4	Kostenrechnung und Universaldienst
5	Schlussfolgerungen

(In)konsistenzen zwischen einzelnen Punkten

Prüffrage: Bestehen Inkonsistenzen zwischen verschiedenen Vorleistungsprodukten und / oder zwischen Vorleistungs- und Endkundenprodukten?

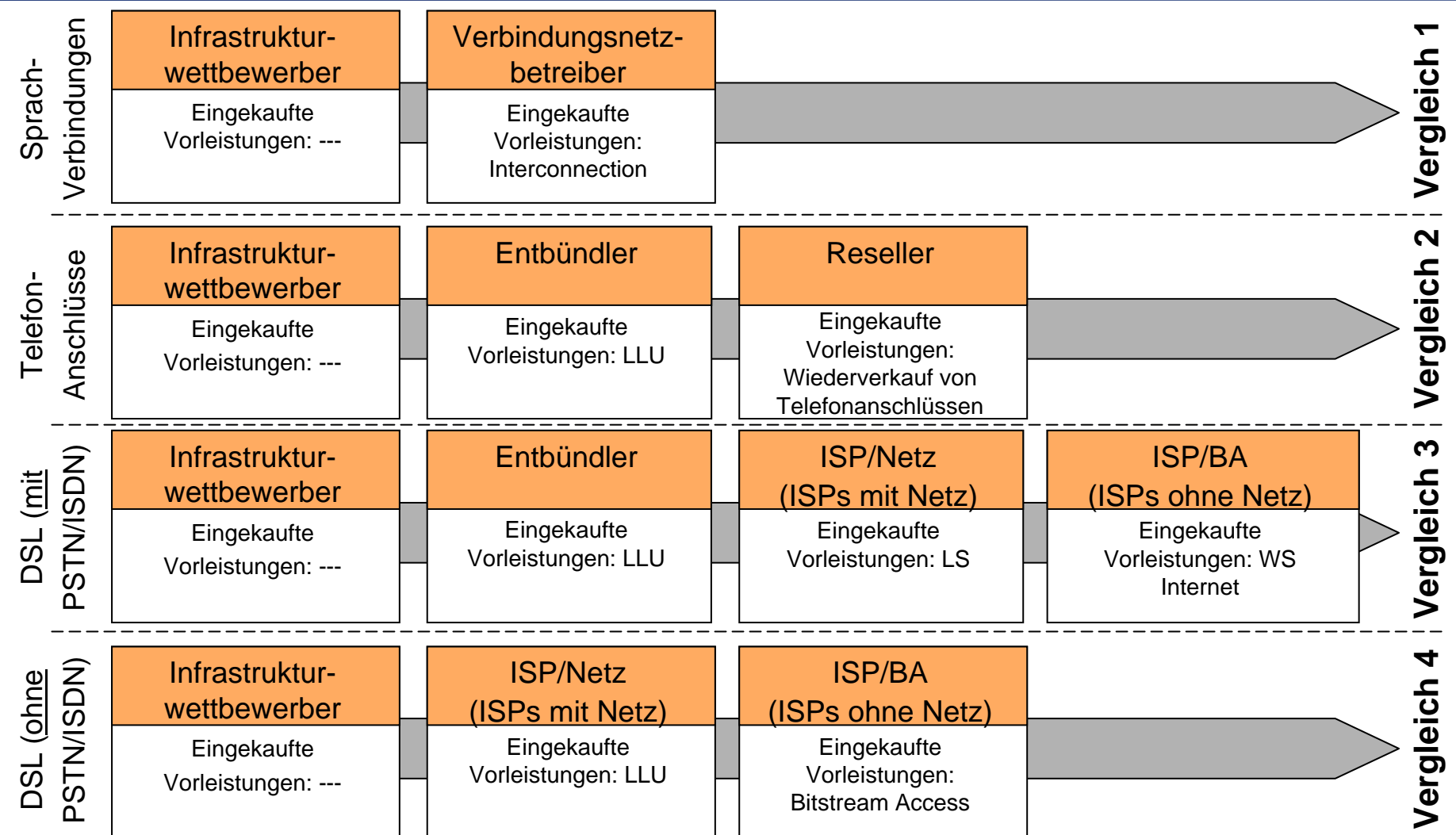
Kontext

- Mehrheit der Vorleistungsentgelte und Endkundenpreise der TA wird von TKK geprüft
- Zur Anwendung kommen verschiedene Ausprägungen des Maßstabs „Kostenorientierung“. (s. M-Bescheide mit entsprechenden Auflagen)
 - LRIC
 - FL-LRIC
 - Plankosten
 - Prognosekosten

Konsistenzprüfung

- Entgelte versch. Produkte werden verglichen, um die Konsistenz der Entgeltentscheidungen der TKK zu bewerten
- Bewertungsfrage: Können ANB entsprechende Produkte der TA nachbilden?
- Inputwerte weitgehend von TKK für TA übernommen → Gültigkeit für ANB?
 - Beispiel WACC und Gemeinkosten
 - Lösungsansatz: Durchführung mehrerer Szenarioberechnungen mit unterschiedlichen WACC- und Gemeinkostensätzen

Vergleichsrechnungen und Geschäftsmodelle



Angebote von CATV- und funkbasiertenbetreibern sowie VoIP werden im Folgenden nicht betrachtet.

Konsistenzprüfung: TA-Endkunden- und IC-Entgelte

Endkundenangebote

Standardangebote

Bonustarife

Konsistenzprüfung: Abstand Retail Preise zu IC-Preisen

- TikTak Privat, Standardtarif, TikTak Business, TikTak Business Top
 - Ausreichender Abstand zwischen Endkunden- und Vorleistungspreisen, um zusätzliche Kosten der Wettbewerber zu decken.
- Bonus- und Optionstarife
 - Einzelne Verbindungen sind nicht kostendeckend.
 - Tarifooptionen für Fest-Mobil: Bei > 30 % des Verkehrs zu rabattierten Preisen besteht Kostenunterdeckung*.
 - Tarifooptionen für Bundesländer: Bei > 80 % des Verkehrs zu rabattierten Preisen besteht Kostenunterdeckung*.

Nachhaltiger Verdacht auf Inkonsistenz zwischen Zusammenschaltungs- und Endkundenentgelten bei den Bonustarifen (in Abhängigkeit vom Nutzungsverhalten)

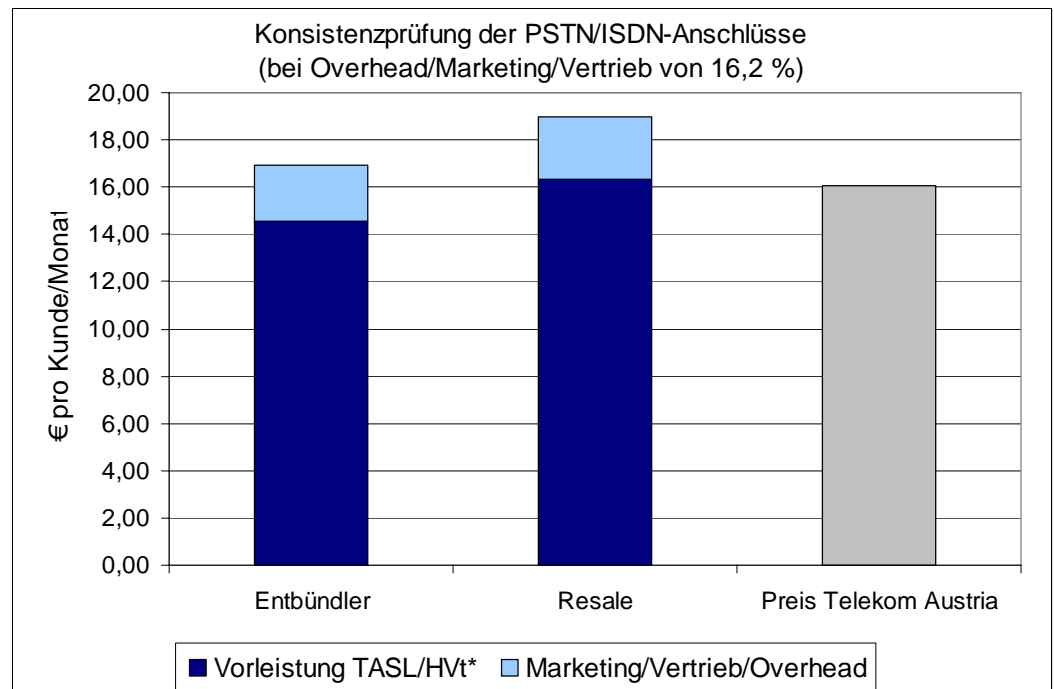
* Bei einer Kapitalverzinsung von 10,02 % (vgl. Z 7/04) und einem Mark-Up für Overheadkosten von 16,2 % (vgl. W 6/03, Z7/04)

Konsistenzprüfung: PSTN/ISDN-Anschlüsse

- Konsistenzprüfung: Abstand TA-Anschlusspreise zu Vorleistungskosten von Entbündlern und Resellern
- Als Vergleichsbetreiber wurde ein großer Entbündler mit einem hohen Marktanteil herangezogen (ca. 110.000 Endkunden → fiktiver Idealfall)

Inkonsistenz der Entgelte:

- Der Endkundenpreis der TA für PSTN- und ISDN-Anschlüsse ist niedriger als die Kosten der Wettbewerber → Inkonsistenz!
- Entscheidend für die Entbündler ist die Anzahl Endkunden pro HVt → Tendenz: hohe Kosten für bundesweite Angebote und kleine Betreiber.



* Aufschlag 16,2 % gem. Verfahren W 6/03

Konsistenzprüfung: DSL-Anschlüsse

- Konsistenzprüfung: Abstand TA-DSL-Endkundenpreise (inkl. PSTN/ISDN) zu Wettbewerbern auf der Basis versch. Vorleistungsprodukte (LLU, Line Sharing, Wholesale Internet)
- Als Vergleichsbetreiber wurde ein großer Entbündler mit einem hohen Marktanteil herangezogen (ca. 110.000 Endkunden) → fiktiver Idealfall

Inkonsistenz der Entgelte:

- Ein flächendeckendes, d.h. österreichweites Angebot mittels Entbündlung / Shared-Access ist wegen den Zuführungskosten unwirtschaftlich.
- Wettbewerber können nicht alle TA-Endkundenprodukte nachbilden, da Wholesale Angebot unvollständig.
- Regionale Übergabe teurer als nationale Übergabe bei Wholesale Internet.
- Verschärfung durch neue TA-Angebote
- DSL-Einstiegsprodukte der TA für Wettbewerber nicht nachbildbar.

	Tarife, die im Wholesale Angebot enthalten sind	Tarife, die <u>nicht</u> im Wholesale Angebot enthalten sind
S t a d t	Replizierung der TA Angebote durch Entbündler und ISP/BA	Replizierung der TA Angebote nur durch Entbündler möglich
L a n d	Replizierung der TA Angebote durch ISP/BA	<u>Keine Replizierbarkeit und somit kein Wettbewerb</u>

Schlussfolgerungen und Konsistenz

Markt/Leistung

Sprachverbindungen

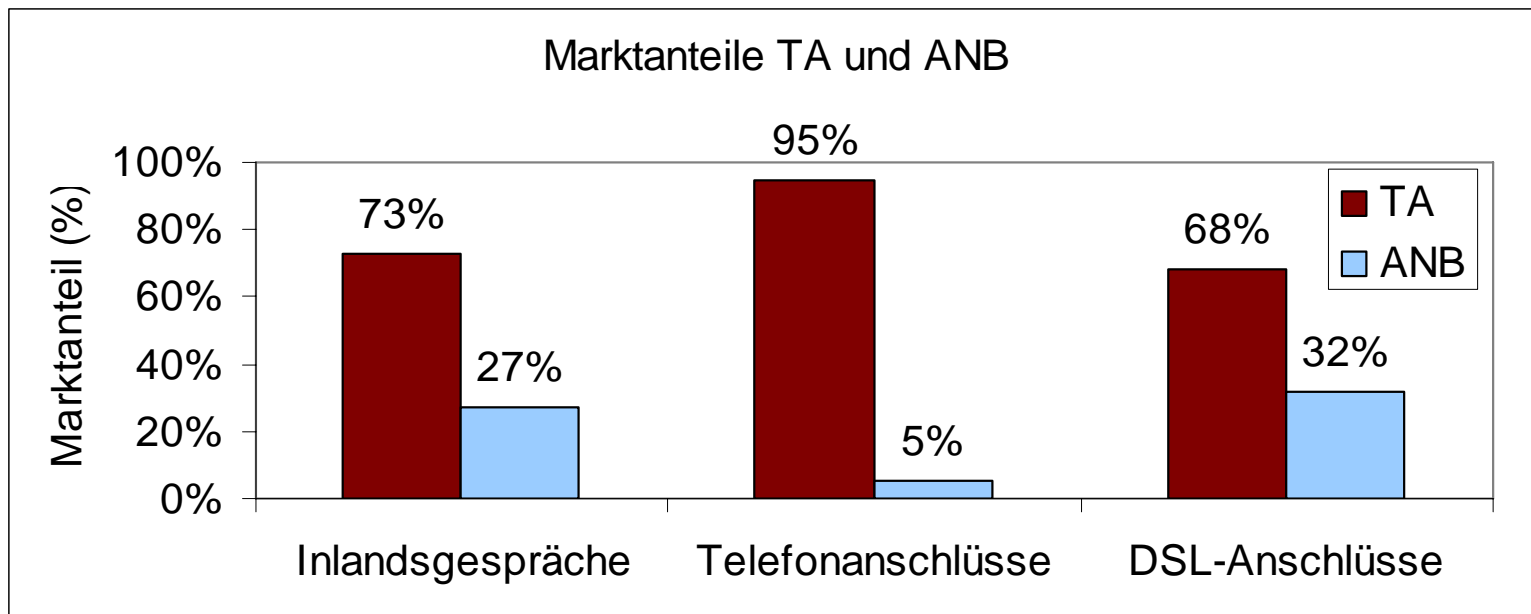
*PSTN-/ISDN-
Anschlüsse*

DSL-Anschlüsse

- Endkundenentgelte und IC-Entgelte sind weitgehend konsistent.
- Unter Berücksichtigung von Bündeln und Options-tarifen und abhängig vom Nutzungsverhalten ergeben sich Inkonsistenzen.
- Die Entgeltregulierung hat das Ziel der konsistenten Entgelte klar verfehlt.
- Dafür spricht auch das geringe Volumen an entbündelten TASL im Vergleich zu den Marktanteilen der Wettbewerber bei Verbindungsleistungen.
- Mehrere Inkonsistenzen identifiziert:
 - Nachbildbarkeit der TA-Angebote ist für Entbündler nur in Ballungsgebieten möglich.
 - Nachbildbarkeit für ISPs ohne Access-Netz nicht für alle Bandbreitenangebote möglich → eingeschränkte Wettbewerbsmöglichkeiten.
 - Die Einstiegsangebote der TA sind keinem intermodalen Wettbewerb ausgesetzt.

Auswirkungen auf den Markt

- Schaubild zeigt Marktanteile der TA.
- Dort, wo die größten Inkonsistenzprobleme festgestellt wurden, nämlich bei den Telefonanschlüssen, ist die Marktstellung der TA am stärksten.
- Auch in den Verbindungsmärkten für Inlandsgespräche (durch Options- und Bündeltarife) sowie im DSL-Markt ist TA 8 Jahre nach der Markteröffnung weiterhin der mit Abstand größte (dominante) Anbieter.



1	Ökonomischer und rechtlicher Hintergrund
2	(In)Konsistenz zwischen regulierten Telekommunikationsangeboten
3	Historische (In)Konsistenz in den Reguliungsentscheidungen
4	Kostenrechnung und Universaldienst
5	Schlussfolgerungen

Historische (In)konsistenz der Entgeltregulierung

Untersuchung

- Prüfung der Konsistenz der Entgeltregulierung über die Zeit durch Analyse der Entbündelungs- und Zusammenschaltungsbescheide und der Amtsgutachten
- Vergleich zentraler Entscheidungsparameter und deren Unterschiede von Verfahren zu Verfahren (z.B. Kapitalkostensatz, Effizienzabschläge, Modellparameter).

Ergebnis

- TKK hat mehrfach bei Entbündelung und bei Zusammenschaltung die Grundlagen ihrer Berechnungen geändert. Beispiele:
 - WACC
 - Abschreibungsdauer
 - Keine Berücksichtigung von Produktivitätsfortschritten
- Änderungen beruhen nicht immer auf transparenten, sachlichen Gründen, bewirken aber neue wirtschaftliche Bewertungen von Geschäftsmodellen.
- Dies führt zu Inkonsistenzen.

1	Ökonomischer und rechtlicher Hintergrund
2	(In)Konsistenz zwischen regulierten Telekommunikationsangeboten
3	Historische (In)Konsistenz in den Regulierungsentscheidungen
4	Kostenrechnung und Universaldienst
5	Schlussfolgerungen

Kostenrechnung und Universaldienst

Fragestellung

*Umfang und
Verpflichtete?*

*Relevanz für die
Kostenrechnung?*

Beschreibung

- TKG 2003: (1) Zugang zum öffentl. Telefondienst, (2) Auskunftsdienst*; (3) Teilnehmerverzeichnis*, (4) öffentliche Sprechstellen.
- Verpflichteter: Telekom Austria
 - Bei Marktanteil > 80% auf relevantem Markt → keine unzumutbare Belastung → kein Kostenausgleich. Allerdings Frage nach der Marktabgrenzung
- Vereinbarung zur Kostenerstattung der TA durch die Wettbewerber für die Periode 1999 bis 2004 ausgelaufen.
- In diversen Entgeltenehmigungsverfahren wurde die Kostenunterdeckung geprüft → Kosten für UD durch Endkundenentgelte und Vorleistungsentgelte bereits berücksichtigt.
- Einführung von Kostenausgleich für UD → doppelte Abdeckung der Kosten → Inkonsistenz

* Aufgrund Interessentensuche und wirtschaftl. Gegebenheiten mittlerweile nicht mehr dem Universaldienst zuzurechnen.

Kostenrechnung und Universaldienst

- Es besteht kein Anspruch der TA auf Ausgleich für Universaldienste, da diese bereits durch die Endkunden- und Vorleistungspreise abgedeckt sind.
- Käme es zu einem „Kostenersatz“, würde die Telekom Austria eine Doppelvergütung erhalten, und zwar:
 - entweder die doppelte Abdeckung von Kosten, die bereits von Endkunden gezahlt worden sind, oder
 - eine doppelte Abdeckung von Kosten, die bereits von Vorleistungsnachfragern bezahlt werden.
- Beispiel: Die Einführung einer PAC führt somit zu einer doppelten Abdeckung der Kosten → Inkonsistenz.

1	Ökonomischer und rechtlicher Hintergrund
2	(In)Konsistenz zwischen regulierten Telekommunikationsangeboten
3	Historische (In)Konsistenz in den Regulierungsentscheidungen
4	Kostenrechnung und Universaldienst
5	Schlussfolgerungen

Schlussfolgerungen der Studie

- Bei der nächsten Novellierung des TKG 2003 empfehlen wir, dass
 - der Gesetzgeber ein **Konsistenzgebot** einführt, das der Regulierungsbehörde einen detaillierten Leitfaden in die Hand gibt;
 - der **Gesetzgeber der TKK enge Leitlinien vorgibt**, unter welchen Marktgegebenheiten sie welche **Kostenrechnungsmethode** für die jeweilige Zugangsform zur Anwendung zu bringen hat
- Ein Konsistenzprinzip ist zu entwickeln, das die folgenden Bedingungen erfüllt:
 - Die **Kosten**, die ein alternativer Anbieter für Vorleistungen zu tragen hat, **müssen immer unterhalb der Endkundenpreise** des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht liegen, und zwar so weit, dass der **Entgeltabstand** für den alternativen Anbieter ausreichend ist, ein tragfähiges Geschäft zu etablieren.
 - Die **Endkundenprodukte** des SMP-Unternehmens müssen mittels Vorleistungsregulierung für den alternativen Anbieter **nachbildbar** sein.
 - Die **Vorleistungspreise** zueinander müssen derart gestaltet sein, dass sie kein **Wettbewerber-Geschäftsmodell bevorzugen oder benachteiligen**.
 - In zeitlicher Perspektive darf es **nicht** zu Entgeltänderungen über die Zeit kommen, die die Geschäftsmodellneutralität gefährden und **getätigte Investitionen frustrieren**.

Schlussfolgerungen der Studie

- Bei der Anwendung des Konsistenzprinzips durch die Regulierungsbehörde ist zu beachten, dass
 - der vorgegebene Rahmen (s.o.) in Streitfällen anhand der Prinzipien zur Anwendung kommt
 - die Transparenz seitens der Behörde erhöht wird, indem z.B.
 - die Kalkulationsmethoden mitgeteilt und öffentlich diskutiert werden oder
 - mittels Konsultation die Prinzipien des Gesetzgebers „mit Leben gefüllt“ werden und damit eine Brancheneinigung über die Durchführung bestimmter „Tests“ und „Kontrollrechnungen“ erzielt wird.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit – so erreichen Sie uns

ruhe@psc-ag.biz

lundborg@psc-ag.biz

kittl@psc-ag.biz

lichtenberger@ra-ps.biz

Piepenbrock ♦ Schuster Consulting AG

Piepenbrock ♦ Schuster Rechtsanwälte

Düsseldorf ♦ Wien

+ 49 211 687888-0

+ 43 1 513 514 0

newsletter: www.piepenbrock-schuster.biz