

# **FL-LRIC cost modelling**

ERG Konsultationsdokument, 30. Juli 2003

## **Stellungnahme Telekom Austria**

## **Principles of Implementation and best practice regarding FL-LRIC cost modelling**

### **A) Allgemeine Betrachtung der Anwendung des „Forward-Looking“ Ansatzes**

Die Methode Entgelte – insbesondere die Zusammenschaltungsentgelte - nach dem Forward Looking Prinzip festzulegen, erweist sich auch nach einigen Jahren der Marktöffnung als bleibender Kritikpunkt. Wie die Praxis gezeigt hat, ist es einem regulierten Unternehmen auf Grund vorgegebener Rahmenbedingungen nicht möglich, den in den jeweiligen Kostenrechnungsmodellen angenommenen Effizienzmaßstab zu erreichen. Dies liegt einerseits darin, dass zwar die rechtlichen Grundlagen für die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte geschaffen wurden, aber die erforderlicheren Anpassungen der sonstigen gesetzlichen Rahmenbedingungen (wie z.B. die Lösung der Beamtenfrage im Bezug auf die Restrukturierungserfordernisse) ausblieben. Andererseits werden bei der Berechnung der Entgelte stark vereinfachende Annahmen getroffen und Basismodelle (Deutsches WIK-Modell) verwendet, welche unzureichend auf die nationalen Gegebenheiten hinsichtlich der Topographie und der technischen Ausführungsformen (Blitz- und Beeinflussungsschutz gegen gefährliche Spannungen) angepasst wurden. Beides führt dazu, dass die von den Regulierungsbehörden berechneten Entgelte – auch bei einer langfristigen Betrachtung – nicht kostendeckend sind.

Zudem weist die Berechnung – wie dies die Universitätsprofessoren Dr. Clemenz und Dr. Götz in ihrem wirtschaftswissenschaftlichen Gutachten zur Berechnung der Zusammenschaltungsentgelte ausführen – von Entgelte auf Grundlage des Konzeptes der FL-LRIC mehrere grundsätzliche Schwächen auf. Sie bewertet vor allem die Rolle des technischen Fortschritts bei der Berechnung der tatsächlichen Kosten falsch. Sowohl technische als auch Nachfragerisiken werden durch den FL-LRIC Ansatz nur unzureichend berücksichtigt. Daraus folgt eine Tendenz zur Kostenunterdeckung bei der Berechnung der Entgelte. Dies hat zur Folge, dass sowohl Investitionen als auch Innovationen auf einem suboptimalen Niveau verbleiben. Als weitere Konsequenzen wird dadurch die Entstehung nachhaltigen Wettbewerbs, der auf entsprechende Infrastruktur aller Marktteilnehmer gestützt ist, verzögert, wenn nicht unmöglich macht.

### **Verwendung eines Bottom-up Ansatzes**

Weiters erlaubt sich Telekom Austria auf die Problematik hinzuweisen, dass auch die Daten eines bottom up Forward Looking Modell bei der Festsetzung der Zusammenschaltungsentgelte mitberücksichtigt werden. Ein bottom up Modell ermittelt nämlich Entgelte auf Grundlage von Annahmen über ein - real weder existent noch tatsächlich konkret verwirklichtbares - rein hypothetisch angenommenes „effizientes“ Netz.

Die Tatsache, dass bei der Festlegung der Zusammenschaltungsentgelte auch auf ein Bottom Up Modell zurückgegriffen wird, führt auf Grund der zwangsläufig erforderlichen Vereinfachungen und Annahmen zu einer generellen Unterschätzung der Kosten. Telekom Austria muss nämlich ihre eigenen Netzleistungen gerade auf Grundlage ihres real existierenden Netzes und nicht eines fiktiven Netzes, in Anspruch nehmen.

### Abbaubarkeit der Kosten

Im speziellen wird die bestehende Struktur realer Netze, die als solche historisch gewachsen ist, vernachlässigt. Ein wichtiger Punkt dabei ist die Tatsache, dass ehemalige Incumbents unkündbare Mitarbeiter haben, sodass auf Grund von gesetzlichen Vorgaben erforderliche Restrukturierungen nicht durchgeführt werden können. Zudem steigt dieser Kostenblock durch gesetzlich fixierte Gehaltsvorrückungen bei unkündbaren Mitarbeiter von Jahr zu Jahr. Kosteneinsparungen in diesem Bereich sind daher nur längerfristig möglich.

### Prognoseunsicherheit

Ein weiterer Kritikpunkt ist auch die Tatsache, dass die Nachfrage nach den Verbindungsminuten im Sinne der Zukunftsorientierung als zu erwartende Nachfrage zu bestimmen ist. Allerdings wird unzulässigerweise eine enge Anlehnung an aktuelle Werte für angemessen gehalten. So konkretisiert die Gesamtsumme aller Verbindungsminuten lediglich die Verbindungsnachfrage, die aus schmalbandigen vermittelten Diensten herrührt und vernachlässigt dabei die zukünftigen Substitutionswirkungen breitbandiger Verkehre alternativer Netzbetreiber. Dass eine mögliche zukünftige Abwanderung des Verkehrs auf die Netze alternativer Anbieter ein erhebliches unternehmerisches Risiko darstellt, wird ebenfalls nicht genügend Rechnung getragen, ebenso wenig wie der Entwicklungen des Zusammenschaltungsverkehrs. Auch dieses unternehmerische Risiko trägt derzeit ausschließlich Telekom Austria.

Die Berücksichtigung all dieser oben angeführten Trends ist jedoch entscheidend und unerlässlich, da ansonsten ein Bottom up Modell im völligen Bereich der Theorie bleiben würde. Tatsache ist aber, dass der Zusammenschaltungsverkehr kein statischer ist, sondern neben saisonalen Schwankungen auch sprunghafte Änderungen aufweist.

## **B) Principles of implementation and best practice (PIBs)**

Nachfolgend erlaubt sich Telekom Austria ihre Position zu den „principles of implementation and best practice (PIBs) im Detail darzulegen. Folgende Punkte werden kommentiert, die aus Sicht von TA geändert werden sollten:

- **Ad PIB I:** Scorched node approach

Telekom Austria agiert in einem hoch kompetitiven Markt unter dem starken Druck (insbesondere Preisdruck) der Konkurrenz und der Erwartungshaltung der Eigentümer im Hinblick auf eine möglichst hohe Rendite. Diese Umstände alleine zwingen einen Netzbetreiber, insbesondere im Bereich der Netzinfrastruktur, stets über eine kostenoptimale Ausstattung unter Einsatz der neuesten Technologien unter Berücksichtigung bestehenden Einrichtungen und topographischen Vorgaben zu verfügen. Betreiber wie Telekom Austria, die sich gegenüber ihren Kunden zu einem hohen Qualitätsniveau und einem hohen Servicegrad verpflichtet fühlen und die Technologieführerschaft im Hinblick auf innovative Dienste anstrebt, haben natürlich auch aus diesem Titel einen Anreiz, neue, und damit meist auch kosteneffizientere, Technologien einzusetzen.

Auf Basis dieses Hintergrundes sieht die Telekom Austria keine Begründung für die Anwendung eines „modified scorched node approaches“. Vielmehr würde Telekom Austria die Kalkulation auf Basis der existierenden Netzwerktopologie und des tatsächlich im Einsatz befindlichen Equipments empfehlen, da diese Ausstattung bereits jener eines effizienten Netzbetreibers entspricht. Zusätzlicher Anpassungsbedarf besteht aus Sicht des Unternehmens nicht. Telekom Austria empfiehlt daher, den Text für PIB I folgendermaßen abzuändern: *„IRG considers to take the existing network topology and the equipment in place as baseline for the cost calculation.“*

- **Ad PIB VI bis VIII:** Common Costs

Das Konzept des Ramsey Pricing ist ein theoretisches Verfahren, welches nur in einer Modellwelt Anwendung finden kann. Als Methode zur Gemeinkostenverteilung eignet es sich aufgrund des hohen Komplexitätsgrades und des Aufwandes für die Datenbereitstellung aus Sicht von Telekom Austria nicht.

- **Ad PIB IX:** Long Run and Forward Looking

Die Annahme, dass unter „long run“ ein Zeithorizont zu verstehen ist, innerhalb dessen alle Kosten und somit auch alle Investitionskosten als variabel zu betrachten sind, und somit einerseits Kapazitäten 1:1 entsprechend der Nachfrage angepasst werden können und andererseits auch Kosten, die aus historischen Verpflichtungen resultieren (zB Beamte), abgebaut werden können, stellt aus Sicht von Telekom Austria eine asymmetrische Lastenverteilung dar, die zu einer alleinigen Tragung von Risiken und volkswirtschaftlichen Kosten durch die Telekom Austria führt.

Da es sich bei der Telekommunikationsbranche um eine ausgesprochen kapitalintensive Industrie handelt, ist es für das langfristige Überleben der Branchenteilnehmer notwendig, dass getätigte Investitionen auch wiederverdient werden können. Betrachtet man alle Kosten als langfristig abbaubar, bzw. der Nachfrage beliebig anpassbar, so würde dies etwa bei einer rückläufigen Nachfrage bei Verbindungsprodukten alternativer Betreiber dazu führen, dass die Kosten pro Einheit trotz sinkender Auslastung gleich blieben (bei gleichbleibenden Gesamtkosten). Aufgrund der unter Zugrundelegung eines realistischen Betrachtungszeitraumes erheblichen Fixkosten müssen die Kosten pro Einheit bei sinkender Nachfrage jedoch steigen.

Auch die implizite Annahme, dass strukturelle Mehrkosten gegenüber einem effizienten Betreiber z.B. im Personalbereich (unkündbare Beamte) durch die Wahl eines entsprechend langen Betrachtungszeitraumes variabel und somit kalkulatorisch abbaubar wären entspricht nicht der Realität.

- **Ad PIB XII:** MEA valuation

Wie bereits näher ausgeführt wurde, verfügt ein in einem Wettbewerbsmarkt agierendes Telekommunikationsunternehmen über zahlreiche ökonomische Anreize bzw. sogar ökonomische Zwänge ein möglichst kosteneffizientes Netz zu betreiben. Naturgemäß ist dies ein historisch gewachsenes Netz jedoch unter Miteinbeziehung der aktuell am Markt verfügbaren Technologie. Jeder rational agierende Betreiber wird die unter Berücksichtigung von Investitions- und Betriebskosten (TCO) sowie Kapazität und Funktionalität kostenoptimale Ausstattung wählen. Für eine Neubewertung bleibt somit de facto kein nennenswerter Spielraum.

Die Anforderung Unterschiede im Rahmen der MEA Evaluierung im Hinblick auf Investitions- und Betriebskosten, Lebensdauer, Kapazität und Funktionalität zu berücksichtigen stellt einen in der Realität nicht zu vertretenden Aufwand dar. Telekommunikationsnetze verfügen heutzutage durch die Vielzahl von im Einsatz befindlichen Komponenten, Technologien, Protokollen und Standards über einen derartigen Komplexitätsgrad, sodass ein hypothetischer kalkulatorischer Ersatz alleine durch neueste Technologien einen sowohl ingenieurtechnischen als auch kalkulatorischen Aufwand darstellt, der in keiner Relation zu dem erzielbaren Nutzen steht.

### **C) Abschließende Bemerkungen**

Die einleitend ausgeführten Argumente unterlegen, dass aus Sicht von Telekom Austria ein FL-Ansatz für die Festsetzung von Zusammenschaltungsentgelten nicht geeignet ist. Nur eine Top Down Vollkostenbetrachtung spiegelt die tatsächlichen Vollkosten wieder, die ein ehemaliger Incumbent zu tragen hat welche auch durch die festgesetzten Zusammenschaltungsentgelte abzudecken sind. Dies ist in Österreich jedoch auf Grundlage der geltenden Zusammenschaltungsentgelte nicht gegeben. Nach wie vor klafft in Österreich eine erhebliche Kluft zwischen den tatsächlichen

Kosten laut dem Top Down Forward Looking Ansatz und den derzeit genehmigten Zusammenschaltungsentgelten.

Die Ermittlung der Ist-Kosten setzt auch die Zugrundelegung der tatsächlichen Netzstruktur voraus. Eine Netzstruktur, die sich in der Theorie als optimal darstellt, ist für ein historischgewachsenes Netz nicht zwangsläufig optimal. Die Frage der effizienten Netzstruktur muss für jedes real existierende Netz vor allem in Bezug auf die vorherrschende, tatsächlich gegebene Netzstruktur erfolgen. Ob für real existierende Netze eine Anpassung an theoretische effiziente Netze ökonomisch sinnvoll möglich ist, beurteilt sich allein aus dem Verhältnis der Kostenvorteile einer solchen Netzanpassung im Vergleich zu den dafür erforderlichen Umrüstkosten. Die hypothetisch angenommene Effizienz eines Netzes (Greenfield-Approach) ist für eine solche Kalkulation ohne jeden Belang.

Die Heranziehung eines Bottom up Modells ist auch aus ökonomischer Sicht problematisch. "Bottom up" Modelle modellieren künstliche Referenzwelten, in denen Effizienzbedingungen fiktiv unterstellt werden, die in realen Welten auch bei funktionierendem Wettbewerb nicht erreichbar sind. Sie sind auch nicht in der Lage, die genuin unternehmerische Entscheidung realer Netzbetreiber anzusetzen. Es gibt keine objektiven Maßstäbe für effiziente Kosten und es kann sie in einem im Fluss befindlichen Markt auch nicht geben. Kosten sind die Folge unternehmerischer Erwartungen bezüglich Marktentwicklungen, technischen Fortschritt usw.

Die Berechnung der Zusammenschaltungsentgelte auf Grundlage des Konzeptes der FL-LRIC weist daher mehrere Schwächen auf und führt im Ergebnis dazu, dass die Zusammenschaltungsentgelte die entstehenden Kosten nicht abdecken. Soll jedoch der langfristige Bestand des Unternehmens und der Telekommunikationsinfrastruktur gewährleistet sein, so sind jeweils die tatsächlichen Aufwendungen für die Bereitstellung von Zusammenschaltungsleistungen abzugelten.