

**TK04/2008
VOM 18.04.2008**

■ **Regulatorisches: Parteistellung in Marktanalyseverfahren**

Basierend auf einem Urteil des EuGH hat der VwGH zu einer Beschwerde der Tele2 entschieden, dass „allen“ von einem Marktanalyseverfahren der TKK Betroffenen Parteistellung zusteht. Im konkreten Marktanalyseverfahren M 1/07 bedeutet das, dass ca. 530 Unternehmen an dem Verfahren mitwirken können. Mit einem Abschluss des Verfahrens M 1/07 ist im Juli 2008 zu rechnen.

Seite 02

■ **Internationales: SMS- und Daten-Roaming: Pläne von EU-Kommissarin Reding**

EU-Kommissarin Reding hat im Februar angekündigt, per Verordnung die Preise für SMS- und Daten-Roaming zu senken, sollten die Betreiber nicht von sich aus aktiv werden. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick, welche Themen eine Verordnungserweiterung umfassen könnte und wie der von der Europäischen Kommission angedachte Zeitplan aussieht.

Seite 04

■ **Zum Thema: Industriearbeitsgruppe zu NGA/NGN**

Der vorliegende Beitrag informiert über die Themenbereiche, die bei den Industriearbeitsgruppentreffen diskutiert wurden und gibt einen Ausblick auf das am 28.04.2008 stattfindende Meeting.

Seite 06

■ **Zum Thema: Veranstaltungsreihe Abrechnungssysteme – Vorleistungsebene**

Am 27.02.2008 und am 28.03.2008 fanden jeweils Meetings zum Themenschwerpunkt Abrechnungssysteme statt. Im Folgenden wird ein Überblick zu den behandelten Inhalten gegeben.

Seite 07

IMPRESSUM:

Medieninhaber (Verleger),
Herausgeber, Hersteller und
Redaktion:
Rundfunk und Telekom
Regulierungs-GmbH
A-1060 Wien
Mariahilfer Straße 77-79
Tel.: +43 (0) 1 58058 - 0
Fax: +43 (0) 1 58058 - 9191
e-mail: rtr@rtr.at
<http://www.rtr.at>
FN 208312t
Verlags- und Herstellungsort:
Wien

Regulatorisches **Parteistellung in Marktanalyseverfahren**

Die Telekom-Control-Kommission (TKK) hat gemäß § 37 TKG 2003 so genannte Marktanalyseverfahren zu führen. In diesen Verfahren wird festgestellt, ob auf dem jeweils untersuchten relevanten Markt ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen oder effektiver Wettbewerb gegeben ist.

Hintergrund

Im Rahmen der ersten Marktanalyseverfahren der TKK hatte die damalige Tele2 Telecommunication Services GmbH (nunmehr Tele2 Telecommunication GmbH, Tele2) einen Antrag gestellt, die TKK möge der Tele2 in den Marktanalyseverfahren betreffend Telekom Austria (TA) Parteistellung und damit unter anderem das Recht auf Akteneinsicht einräumen. Dieser Antrag wurde abgewiesen, da gemäß § 37 Abs. 5 TKG 2003 in Marktanalyseverfahren nur das Unternehmen, dem gegenüber spezifische Verpflichtungen auferlegt, abgeändert oder aufgehoben werden, Parteistellung hat.

Beschwerde beim VwGH

Gegen diesen Bescheid hatte Tele2 eine Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof (VwGH) eingebracht und im Wesentlichen vorgebracht, dass § 37 Abs. 5 TKG 2003 gegen einschlägige Bestimmungen der Rahmenrichtlinie verstoßen würde.

Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

Der VwGH hat sich zur konkreten Frage nach der Parteistellung „Betroffener in Marktanalyseverfahren“ an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) gewandt („Vorabentscheidungsverfahren“ gemäß Art. 234 EG) und (unter anderem) die Frage gestellt, ob die Art. 4 und 16 der Rahmenrichtlinie dahin auszulegen sind, dass unter „betroffenen“ Parteien auch solche auf dem relevanten Markt als Wettbewerber auftretende Unternehmen zu verstehen sind, denen gegenüber in einem Marktanalyseverfahren spezifische Verpflichtungen nicht auferlegt, beibehalten oder abgeändert werden.

Urteil des EuGH

Der EuGH hat am 21.02.2008 in dieser Angelegenheit ein Urteil gefällt und die Fragen des VwGH wie folgt beantwortet:

Zusammengefasst hat der EuGH entschieden, dass der Begriff der „betroffenen“ Partei so auszulegen ist, dass darunter nicht nur ein Unternehmen mit (vormals) beträchtlicher Marktmacht auf dem relevanten Markt, sondern auch die mit einem solchen Unternehmen in Wettbewerb stehenden Anbieter zu verstehen sind, die durch diese Entscheidung in ihren Rechten beeinträchtigt sein könnten. Im Ergebnis wurde vom EuGH weiters ausgesprochen, dass eine nationale Rechtsvorschrift, die in einem Verfahren zur Feststellung von beträchtlicher Marktmacht nur Unternehmen mit

(vormals) beträchtlicher Marktmacht Parteistellung einräumt, im Prinzip nicht gegen Art. 4 der Rahmenrichtlinie verstößt. Innerstaatlich müsse aber der Schutz der Rechte, die Wettbewerber der Unternehmen mit (vormals) beträchtlicher Marktmacht aus dem Europarecht ableiten, auf eine Weise gewährleistet werden, die nicht weniger günstig als im Fall vergleichbarer innerstaatlicher Rechte ist, und den Rechtsschutz, den Art. 4 der Rahmenrichtlinie diesen Nutzern und Anbietern garantiert, nicht mindert.

Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes

Nach Beantwortung der an den EuGH gestellten Vorabentscheidungsfragen hat der VwGH in der Folge am 28.03.2008 entschieden, dass zur Wahrung der Effektivität des Rechtsschutzes die (vorhergehende) Parteistellung im Sinne des AVG erforderlich ist. Im Ergebnis bedeutet das, dass allen „Betroffenen“ von einer Marktanalyseentscheidung im Verfahren nach § 37 TKG 2003 Parteistellung im Sinne des AVG einzuräumen ist. Allen Verfahrensparteien stehen danach die mit der Parteistellung einhergehenden Mitwirkungsrechte, wie z.B. das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf rechtliches Gehör sowie das Recht auf Erhebung von Rechtsmitteln, zu.

Aus dem Erkenntnis des VwGH ergibt sich, dass die Behörde amtswegig eine Prüfung der „Betroffenheit“ vornehmen muss, um allen „Betroffenen“ Parteistellung gewähren zu können.

Welche Auswirkungen hat diese Entscheidung auf das derzeit anhängige Marktbeherrschungsverfahren zu M 1/07?

Die derzeit durchgeführte Untersuchung der TKK, ob und gegebenenfalls welche Unternehmen auf dem Markt für breitbandigen Zugang auf Vorleistungsebene beträchtliche Marktmacht haben und welche spezifischen Verpflichtungen zur Milderung der Effekte aus dieser Marktmacht erforderlich sind, kann daher derzeit nicht zu Ende gebracht werden. Zwar hat die Europäische Kommission erst kürzlich das geplante Vorhaben der TKK gebilligt, wonach in weniger dicht besiedelten Gebieten wegen des geringeren Wettbewerbsdrucks durch mehrere Infrastrukturanbieter andere Abhilfemaßnahmen gegen die Marktmacht der Telekom Austria verhängt werden sollten als in dicht besiedelten Gegenden.

Doch die jüngst ergangene Entscheidung des VwGH veranlasst die TKK nun, nicht nur die von der (geplanten) Entscheidung unmittelbar betroffene Telekom Austria, sondern auch deren derzeitige Mitbewerber und potenzielle Mitbewerber in das Verfahren einzubeziehen. Die TKK hat dabei beschlossen, den Begriff der „Betroffenheit“ weit auszulegen, um möglichst allen betroffenen Mitbewerbern von Telekom Austria die Möglichkeit zu geben, sich am Verfahren M 1/07 als Partei zu beteiligen.

Partei im Verfahren M 1/07 ist somit jeder, der über eine Allgemeingenehmigung gemäß § 15 TKG 2003 verfügt und nicht bloß Wiederverkäufer („Reseller“) ist, beziehungsweise nachweist, dass er sonst „betroffen“ ist.

Da das Verfahren M 1/07 bisher bloß als Verfahren mit einer Partei (TA) geführt wurde, wurden die „neuen“ Parteien formell über das derzeit laufende Verfahren informiert. Alle bekannten Parteien, das sind Inhaber einer Allgemeingenehmigung gemäß § 15 TKG 2003 wurden schriftlich verständigt und über das bisherige Ermittlungsergebnis informiert. Alle weiteren möglichen „Betroffenen“ (unbekannte Parteien) wurden mittels Edikt, das auf der Homepage der RTR-GmbH veröffentlicht ist, verständigt.

Derzeit geht die RTR-GmbH von ca. 530 bekannten Unternehmen aus, die an diesem Verfahren als Partei mitwirken können. Hinzu können derzeit noch unbekannt Parteien kommen.

Eine Entscheidung in diesem Großverfahren wird nicht vor Juli 2008 erwartet.

Internationales SMS- und Daten-Roaming: Pläne von EU-Kommissarin Reding

„Wenn die Anbieter ihre Preise nicht bis zum 01.07.2008 gesenkt haben, werde ich sie senken“, verlautbarte EU-Kommissarin Viviane Reding auf der Mobilfunk-Messe Mobile World Congress im Februar 2008 in Barcelona. Frau Reding hat mit diesem Ultimatum den Mobilfunkanbietern neuerlich den Kampf angesagt und erwägt, nach Einführung der Preisregulierung im Bereich der Roaming-Gesprächstarife im vergangenen Sommer nun die entsprechende Verordnung um SMS- und Daten-Roaming zu erweitern.

Die Entscheidung, ob und in welcher Form die Roaming-Verordnung erweitert werden soll, wird noch in diesem Sommer fallen, denn die Europäische Kommission muss diesbezüglich bis spätestens Ende des Jahres 2008 dem Parlament und dem Rat Empfehlungen abgeben. Die Kommission ist außerdem verpflichtet, umfassend über das Funktionieren der derzeit gültigen Verordnung Bericht zu erstatten. Sie hat zu bewerten, ob die gesteckten Ziele erreicht wurden und wie sich die Entgelte auf Endkunden- und Vorleistungsebene für Roaming entwickeln.

Konsultation im 2. Quartal 2008

Um den Diskussionsprozess über die geplante Erweiterung der Verordnung in Gang zu bringen, startet die Kommission noch im zweiten Quartal 2008 eine offene Konsultation, welche unter anderem folgende Themen umfassen soll:

- **Zeitliche Verlängerung der Verordnung:** Die Roaming-Verordnung ist zunächst nur für drei Jahre (bis 30.06.2010) gültig. Sollte es bis zum Zeitpunkt der Berichterstellung durch die Europäische Kommission noch keine Anzeichen für einen wirksamen Wettbewerb auf dem Markt für Handy-Roaming im Ausland geben – z.B. keine neuen innovativen Roaming-Tarife – ist nicht auszuschließen, dass die Gültigkeit der Verordnung verlängert wird.
- **Abrechnung von Roaming-Gesprächen:** Viele europäische Betreiber haben mit der Implementierung der Roaming-Verordnung die Art ihrer Roaming-Gesprächs-abrechnung auf Vorleistungs- und Endkundenebene geändert. So erfolgte beispielsweise eine Umstellung von einer sekundengenauen Abrechnung auf eine 60/60-Taktung. Dies hat zur Folge, dass diese Entgelte effektiv über den in der Regulierung festgelegten Obergrenzen liegen. Da die Verordnung derzeit noch keine Bestimmungen zu dieser Thematik vorsieht, will sich die Europäische Kommission in der Konsultation auch dieser Problematik annehmen.
- **Erweiterung auf SMS- und Daten-Roaming:** Vorgesehen ist derzeit, dass auch diese immer mehr an Bedeutung gewinnenden Dienste von den Regulierungs-behörden bzw. von der Europäischen Kommission beobachtet werden. Bereits jetzt nehmen die NRAs diese Dienste in die halbjährlich durchzuführenden Datenerhebungen auf und sammeln Informationen über Preisentwicklungen im Bereich SMS- und Daten-Roaming. Während bei mobilen Datendiensten sowohl auf Vorleistungs- als auch auf Endkundenebene schon deutliche Abwärtstrends bei den Tarifen beobachtet werden und man von einer zukünftigen Preis-regulierung absehen könnte, gibt es bei SMS noch keinerlei Anzeichen für neue günstigere Angebote. Die Konsultation soll daher neben der Diskussion über die Notwendigkeit der Regulierung in diesem Bereich auch mögliche Szenarien für eine derartige Regulierung entwickeln. Eine Frage, die es in diesem Zusammenhang zu klären gilt, ist, ob lediglich die Tarife auf Vorleistungsebene reguliert werden sollen oder ob es auch Preisobergrenzen für Endkundentarife geben soll.
- **Grenznahe Roaming:** Laut Konsumentenschützern ist derzeit der Schutz der Kunden vor ungewolltem Roaming in Grenznähe nicht ausreichend. Die Kommission sieht auch bei diesem Thema Handlungsbedarf und überlegt, wie etwaige Bestimmungen aussehen könnten. Österreichische Betreiber haben diesbezüglich bereits reagiert und zum Schutz ihrer Kunden Roaming-Sperren, oder Pop-up Windows – diese öffnen sich automatisch beim Einbuchen in ein Fremdnetz und warnen vor hohen Kosten – in ihren Systemen implementiert.

Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über den Zeitplan der Europäischen Kommission in punkto Erweiterung der EU-Roaming-Verordnung. Noch vor dem von Frau Reding gesetzten Ultimatum wird die Europäische Kommission eine Konsultation

starten, welche etwa acht Wochen dauern soll. Im Sommer wird auf Grundlage der Konsultation, auf Grundlage des zweiten ERG-Berichts, der die Ergebnisse einer europaweiten Datenerhebung zu Sprach-, SMS- und Daten-Roaming beinhaltet und Mitte Juli publiziert wird, und auf Grundlage der bis zum 01.07.2008 von den Betreibern angekündigten Preissenkungen, eine Entscheidung fallen, ob und wie die Roaming-Verordnung erweitert werden soll. Ende des Jahres schließlich wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat konkrete Vorschläge vorlegen.

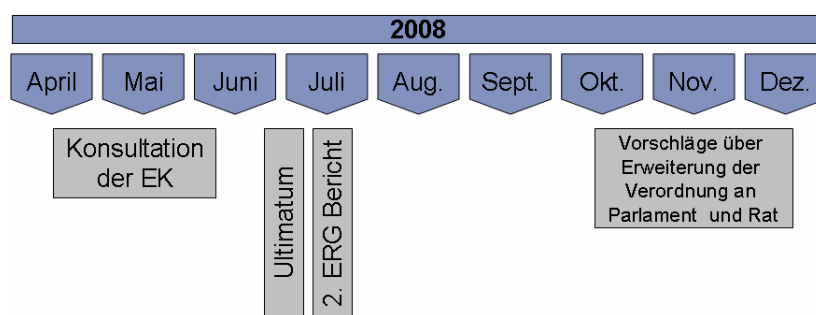


Abbildung 1: Pläne der Europäischen Kommission zu Roaming (Zeitleiste)

Zum Thema **Industriearbeitsgruppe zu NGA/NGN**

Die von der RTR-GmbH initiierte und moderierte Industriearbeitsgruppe NGA/NGN widmet sich im Rahmen des betreffenden Arbeitsschwerpunktes der anstehenden Migration klassischer Telekommunikationsnetze hin zu paketorientierten Netzen der nächsten Generation. In einem ersten Schritt hat man hierbei konkret die Entwicklungen im Zugangsnetz (Next Generation Access; NGA) in den Blickwinkel genommen.

Bisher drei Treffen der Arbeitsgruppe

In bislang drei Treffen der Industriearbeitsgruppe nahmen Experten des Sektors bereits die Gelegenheit wahr, abseits von Verfahren Rahmenbedingungen und mögliche Auswirkungen eines NGA zu diskutieren. Unterschiedliche Sichtweisen und Positionen wurden anhand von Impulsvorträgen und Diskussionsbeiträgen transparent gemacht und innerhalb der Gruppe zur Diskussion gestellt. Der thematische Rahmen war zuvor bei einer Diskussionsveranstaltung am 31.01.2008 insofern gesteckt worden, als die Ende 2007 veröffentlichte Common Position zu NGA der European Regulators Group (ERG) als inhaltlicher Ausgangspunkt genommen wurde. Unterlagen zu den Veranstaltungen des Arbeitsschwerpunktes NGA/NGN sind über einen Kalender auf der Website der RTR-GmbH (http://www.rtr.at/de/tk/ngn_kalender) allen Interessenten zugänglich.

Inhaltlich widmet man sich aktuell zwei grundlegenden Themenbereichen im Zusammenhang mit NGA: Zum einen dem Spectrum Management am Local Loop, zum anderen dem Zugang zum Kabelverzweiger.

**Spectrum
Management am
Local Loop**

Beim Teilthema des Spectrum Managements am Local Loop setzt man sich insbesondere mit der spektralen Verträglichkeit von Systemen auseinander, die von einer vorgelagerten Einheit – wie z.B. einem Kabelverzweiger – eingesetzt werden. Sowohl Telekom Austria als auch Tele2 gingen in ausführlichen Vorträgen auf grundlegende Chancen und Risiken einer Implementierung von xDSL-Systemen in vorgelagerten Einheiten ein. In einem weiteren Schritt präsentierte Telekom Austria kürzlich einen Entwurf für Anschalterichtlinien, mit denen Rahmenbedingungen des Einsatzes von VDSL2 in abgesetzten Einheiten festgelegt werden sollen. Die Arbeitsgruppe wird sich im nächsten Meeting am 28.04.2008 mit diesem Vorschlag auseinandersetzen.

**Zugang zum
Kabelverzweiger**

Das Teilthema des Zugangs zum Kabelverzweiger ist inhaltlich mit dem ersten Thema verwandt, da auch hier Fragen im Zusammenhang mit dem Einsatz abgesetzter Einheiten diskutiert werden. Während die Teilgruppe Spectrum Management schwerpunktmäßig technisch orientiert ist, werden beim Thema des Zugangs zum Kabelverzweiger bisher vermehrt ökonomische und regulatorische Fragestellungen aufgeworfen. Die Themenliste reicht hier u.a. von Fragestellungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes vorgelagerter Einheiten über Transparenz hinsichtlich der NGA-Ausbaupläne bis hin zu Fragen des Zugangs zu Leerverrohrung und Dark Fibre.

Die RTR-GmbH erachtet die eingeschlagene Linie im Hinblick auf die ersten Erfahrungen in der Arbeitsgruppe als fruchtbar und zielführend und freut sich auf eine Fortsetzung des Dialogs mit den Marktteilnehmern.

Zum Thema Veranstaltungsreihe Abrechnungssysteme – Vorleistungsebene

Der letzte Bericht zu dieser Veranstaltungsreihe, der in der 2. Ausgabe des RTR Aktuell des Fachbereichs Telekom erschien, deckte den Zeitraum bis Februar dieses Jahres ab, weshalb an dieser Stelle primär über die Geschehnisse seither berichtet werden soll.

Die erste Veranstaltung dieses Zeitraums war zunächst Varianten zur gegenwärtigen Regulierung bzw. Mischformen in Richtung Bill&Keep gewidmet. Inhaltlich wurde das Thema, das beim Treffen am 27.02.2008 auf der Tagesordnung stand von Herrn Goldstein sowie von Herrn Gratzner (One) bestritten. In einer anschließenden eingehenden Diskussion konnten offene Fragen weitgehend ausgeräumt werden und ein gemeinsames Verständnis gefunden werden. Ergänzt wurde dieser inhaltliche

Schwerpunkt durch einen zusätzlichen Strukturierungsvorschlag der beiden Referenten, der die Komplexität der (zu einem späteren Zeitpunkt stattfindenden) Bewertungsdiskussion reduzieren helfen soll.

In der darauf folgenden Veranstaltung am 28.03.2008 wurden zwei weitere Ansätze vorgestellt: Zunächst erläuterte Herr Lundborg (Juconomy) das Konzept und die Unterschiede zwischen Capacity based charging- und Volume-based Verrechnungsansätzen, wobei auch auf praktische Erfahrungen anderer Länder zurückgegriffen werden konnte. Ein zweiter Vortrag widmete sich schließlich dem Internet-Peering, das in seiner Grundcharakteristik bei Verkehrsaustausch zwischen ISPs gleicher Ebene einem Bill&Keep-Verrechnungsschema sehr nahe kommt. Neben den Grundsätzen des Verrechnungsschemas wurden auch Hinweise zur Praxis des österreichischen Peerings gegeben.

Ein weiterer Schwerpunkt dieser Veranstaltung, der voraussichtlich auch die nächsten Monate die Veranstaltung begleiten wird, war dem Plan der Europäischen Kommission gewidmet, eine Empfehlung zu Fragen der Terminierungsregulierung (betreffend Fest- und Mobilnetze) zu erlassen. Der gegenwärtige Zeitplan der Europäischen Kommission sieht eine erste Konsultation im Mai 2008 vor, eine finale Beschlussfassung darüber soll bis Oktober/November des Jahres erfolgen.

Mit diesem Ansatz, der in Teilen auf Vorarbeiten der ERG (Common Position zu Mobil- und Festnetzterminierung) zurückgreift, diese aber in anderen Bereichen obsolet zu machen scheint, beschreitet die Europäische Kommission insofern Neuland, als damit bei der Auferlegung von Regulierungsinstrumenten (ein Bereich, der bisher durch die Rahmenrichtlinie von den Veto-Rechten der Kommission ausgenommen war), nunmehr ein stärkerer regulatorischer Zwang (im Dienste der Harmonisierung) eingeführt werden dürfte. Ob dies in Voraussicht auf den bereits erkennbaren Widerstand betreffend die Einrichtung einer zentralen europäischen Regulierungsbehörde (EECMA) bzw. auf die Erweiterung der Veto-Möglichkeiten passiert, kann einstweilen dahingestellt bleiben. Faktum ist aber, dass den Empfehlungen der Europäischen Kommission von den jeweiligen Behörden weitestgehend Rechnung zu tragen ist. Dem gegenwärtigen Informationsstand zufolge soll die Empfehlung zum Einen aus einem kurzen inhaltlichen Teil bestehen, der die wesentlichen Zielvorstellungen der Verringerung der Terminierungsentgelte, der Symmetrie innerhalb des jeweiligen Bereichs, der grundsätzlichen Herangehensweise und Eckpunkte der zu berücksichtigenden Kosten und des zu Grunde zu legenden Modells enthält und zum Anderen aus einem längeren technischen Annex, der detailliert auf kostenrechnerische Fragen Antworten geben soll.

Zwar soll die Empfehlung – ganz im Sinn der Diskussionen im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe – auch Aussagen zu grundsätzlichen Alternativen (zu einem kostenorientierten Ansatz) beinhalten, einen konzeptionellen perspektivischen Entwurf,

wie er gerade auch vor dem Hintergrund einer Entwicklung in Richtung Next Generation Networks zu erwarten wäre, wird man aber offensichtlich missen (müssen). Damit scheint die Europäische Kommission einmal mehr dem zentralen Europäischen Mikromanagement den Vorzug vor einer fundierten ordnungspolitisch/perspektivischen Grundlagenarbeit zu geben, die den Rahmen vorgibt, innerhalb dessen einzelne Regulierungsbehörden ihre Entscheidungen unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten und bisherigen Entscheidungen zu treffen haben.

Über Details der Empfehlung und welche Auswirkungen dies auf die weiteren Veranstaltungen im Rahmen dieser Reihe hat bzw. haben wird, soll in weiterer Folge berichtet werden.

Bei der nächsten Veranstaltung dieser Reihe, die am 18.04.2008 stattfindet, wird die rechtliche Qualität der Empfehlung der Europäischen Kommission ebenso auf der Tagesordnung stehen, wie auch weitere Abrechnungsschemata (Terminierungswettbewerb) und Kriterien ihrer Evaluierung.

Die Veranstaltungsreihe wird auf der Homepage der RTR-GmbH (unter <http://www.rtr.at/de/tk/AbrechnungssystemeVL>) laufend dokumentiert und aktualisiert. Somit können auch Unternehmen bzw. Personen, für die eine Teilnahme an der Diskussion nicht möglich ist, zu jedem Zeitpunkt den aktuellen Stand der Diskussion nachvollziehen.