

**TK08/2005
VOM 16.09.2005**

■ **Regulatorisches: Vorgehensweise nationaler und internationaler Institutionen bei Änderungen von Eigentumsverhältnissen an Mobilfunkunternehmen**

Der Zusammenschluss von österreichischen Mobilfunkbetreibern wird auf nationaler Ebene von der Regulierungsbehörde (TKK) und den „Kartellbehörden“ einer genauen Prüfung unterzogen. Auf internationaler Ebene urteilt die Europäische Kommission, ob eine Behinderung des Wettbewerbs vorliegt oder nicht. Der vorliegende Bericht gibt eine kurze Übersicht, welche Schritte bei einem Eigentümerwechsel seitens der zuständigen Behörden unternommen werden müssen und welche Prüfmaßstäbe gesetzt werden.

Seite 02

■ **Zum Thema: Konsultation der RTR-GmbH zu VoIP**

Die RTR-GmbH führte im Zeitraum vom 25.04.2005 bis 10.06.2005 ein Konsultationsverfahren zum Dokument „Guidelines for VoIP Service Providers“ durch und ermöglichte interessierten Parteien, ihre Positionen und Ansichten zum Thema der regulatorischen Einstufung von VoIP-Diensten einzubringen. Der vorliegende Beitrag fasst die wichtigsten Punkte, die im Rahmen der Stellungnahmen eingebracht wurden, zusammen und gibt einen Ausblick auf die weiteren Schritte der RTR-GmbH.

Seite 03

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
<http://www.rtr.at>
FN 2083121
Verlags- und Herstellungsort:
Wien

Regulatorisches Vorgehensweise nationaler und internationaler Institutionen bei Änderungen von Eigentumsverhältnissen an Mobilfunkunternehmen

**Eigentumsänderung
und Frequenzüber-
lassung: gleicher
Prüfmaßstab**

Grundsätzlich ist im Telekommunikationsgesetz (TKG) keine Kompetenz der Regulierungsbehörde bei der Änderung von Eigentumsverhältnissen von Kommunikationsdienstbetreibern vorgesehen. Eine Ausnahme besteht jedoch hinsichtlich jener Unternehmen, denen Frequenznutzungsrechte zugeteilt wurden. Hier sieht § 56 Abs. 2 TKG 2003 vor, dass wesentliche Änderungen der Eigentümerstruktur von Unternehmen, denen Frequenznutzungsrechte in einem Verfahren gemäß § 55 zugeteilt wurden, der vorherigen Genehmigung durch die Regulierungsbehörde bedürfen. Im Weiteren wird auf Abs. 1 des zitierten Paragraphen verwiesen. In diesem ist die Überlassung von Frequenzen geregelt. Bei der Entscheidung über die Überlassung von Frequenzen hat die Regulierungsbehörde im Einzelfall die technischen Auswirkungen sowie die Auswirkungen auf den Wettbewerb zu beurteilen. Die Genehmigung ist dann zu verweigern, wenn trotz der Auferlegung von Nebenbestimmungen eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch die Überlassung wahrscheinlich ist. Im Hinblick auf Eigentumsänderungen ist daher derselbe Prüfmaßstab anzusetzen, wie bei der Prüfung der Überlassung von Frequenzen.

Prüfung der Eigentumsänderung durch die TKK

**Bei Eigentums-
änderung: strenge
Einzelfallbetrachtung**

Neben § 56 TKG 2003 enthalten auch die Konzessionen aller Unternehmen, denen Frequenzen zugeteilt wurden, Bestimmungen hinsichtlich eines Eigentümerwechsels. Die UMTS-Konzessionen gehen sogar so weit, dass eine Zustimmung jedenfalls nur dann zu erteilen ist, wenn auch nach der beantragten Änderung der Eigentumsverhältnisse die wettbewerbliche Unabhängigkeit von anderen Konzessionsinhabern gewährleistet bleibt. Damit wäre ein Erwerb eines Unternehmens durch ein anderes, ebenfalls am selben räumlichen Markt tätiges Unternehmen an sich ausgeschlossen. Die Telekom-Control-Kommission (TKK) hat jedoch bereits in einer Entscheidung ausgesprochen, dass die Bestimmungen in den Konzessionen im Sinne des § 56 TKG 2003 (welcher eine liberalere Auffassung zum Ausdruck bringt) auszulegen sind, und daher den Erwerb eines Unternehmens durch einen Mitbewerber genehmigt. Jedenfalls ist aber immer im Einzelfall zu prüfen, welche Auswirkungen die geplante Eigentumsänderung auf den Wettbewerb hat, da im Falle von Unternehmen, welche Frequenznutzungsrechte innehaben, diese Nutzungsrechte einen wesentlichen Einfluss auf die Marktsituation haben. Weiters sind auf diesen Märkten auch durch die erheblichen Investitionen, die erforderlich sind, um ein flächendeckendes Mobilfunknetz aufzubauen, die Markteintrittsbarrieren sehr hoch. Daher sind immer im Einzelfall die Auswirkungen einer geplanten Eigentumsänderung auf den Markt und damit auf den Wettbewerb zu prüfen.

Fortsetzung auf Seite 03

Regulatorisches **Rolle der nationalen Wettbewerbsbehörde und der Europäischen Kommission**

Fortsetzung von Seite 02

Neben der Prüfung durch die sektorspezifische Regulierungsbehörde erfolgt aber auch eine Prüfung durch die allgemeine nationale Wettbewerbsbehörde bzw. durch die EU-Kommission.

Geplante Zusammenschlüsse sind beim Kartellgericht anzumelden. Die Amtsparteien (Bundeswettbewerbsbehörde, Bundeskartellanwalt) können dann binnen vier Wochen ab an sie erfolgter Zustellung der eingebrachten Zusammenschlussanmeldung einen Prüfungsantrag stellen. Nur wenn ein solcher Antrag gestellt wurde, wird der angemeldete Zusammenschluss näher geprüft. Wird ein solcher Antrag von den Amtsparteien nicht gestellt, hat das Kartellgericht darüber eine Bestätigung auszustellen – der Zusammenschluss wird daher in einem solchen Fall nicht untersagt.

Bei Zusammenschlüssen von gemeinschaftsweiter Bedeutung ist die Europäische Kommission ausschließlich zuständig. Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Fusionskontrollverordnung sind Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung im Sinne dieser Verordnung bei der Europäischen Kommission anzumelden.

Prüfmaßstab der Europäischen Kommission: FKVO

Unmittelbar nach dem Eingang der Anmeldung beginnt die Kommission mit deren Prüfung. Gelangt die Kommission zum Schluss, dass der angemeldete Zusammenschluss nicht unter die Fusionskontrollverordnung (FKVO) fällt, stellt sie dies durch Entscheidung fest. Stellt die Kommission dagegen fest, dass der angemeldete Zusammenschluss zwar unter die FKVO fällt, es jedoch keinen Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich seiner Vereinbarung mit dem Gemeinsamen Markt gibt, trifft sie die Entscheidung, keine Einwände zu erheben und erklärt den Zusammenschluss für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt. Stellt sie jedoch fest, dass der angemeldete Zusammenschluss unter die FKVO fällt und Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt gibt, so trifft sie die Entscheidung, das Verfahren einzuleiten. Gemäß Art. 7 Abs. 1 FKVO darf dann bis zu einer Entscheidung über den angemeldeten Zusammenschluss der Zusammenschluss nicht vollzogen werden.

Zum Thema **Konsultation der RTR-GmbH zu VoIP**

Fortsetzung auf Seite 04

Was Voice-over-IP betrifft, sind sich die Experten einig: Die Übertragung von Sprachdaten über paketvermittelte Netze auf Basis des Internet Protocol (VoIP) wird in den nächsten Jahren nachhaltigen Einfluss auf die Entwicklung der Telekommunikationsmärkte haben. Die RTR-GmbH trägt diesem Umstand schon seit längerem mit entsprechenden Aktivitäten auf nationaler wie internationaler Ebene Rechnung und führte im Frühjahr 2005 die bereits zweite öffentliche Konsultation zu VoIP innerhalb eines Jahres durch.

Zum Thema

Fortsetzung von Seite 03

17 Stellungnahmen wurden eingebracht.

Wesentliches Ziel der Konsultation war, die Sichtweise von Marktteilnehmern sowie der interessierten Öffentlichkeit zu wesentlichen Punkten der regulatorischen Behandlung von VoIP zu erheben. Hierzu wurde von der RTR-GmbH ein Entwurf für „Richtlinien für Anbieter von VoIP-Diensten“ als Konsultationsgrundlage bereitgestellt (in Hinblick auf die Internationalität des Themas in englischer Sprache).

Insgesamt 17 Stellungnahmen von Anbietern aus dem Fest-, Mobil- und Internetsektor, von Interessenvertretungen sowie Privatpersonen langten bei der RTR-GmbH ein. Die Stellungnahmen orientierten sich einerseits an den von der RTR-GmbH vorgegebenen Hauptthemen (Klassifizierung von VoIP-Diensten, Nummerierung und Zugang zu Notrufen), brachten aber darüber hinaus weitere Aspekte (Wettbewerb, Überwachung, Zusammenschaltung und Konsumentenschutz) ins Spiel.

Klassifizierung: Die Einstufung von VoIP-Diensten in zwei Klassen sowie die damit in Zusammenhang stehende Interpretation der Begriffe „Kommunikationsdienst“ und „öffentlicher Telefondienst“ wurde in den Stellungnahmen intensiv diskutiert. So wurde kritisiert, dass dies im Widerspruch zur Technologieneutralität stehe bzw. dass die „nichtregulierten“ Dienste der VoIP Klasse B zur Umgehung von SMP Verpflichtungen im Bereich der Telefonmärkte missbraucht werden könnten.

Nummerierung: Bei der Frage der Zuteilung von (geografischen) Rufnummern für VoIP-Dienste gab es keine einheitliche Meinung der Konsultationsteilnehmer. Die Bandbreite der Stellungnahmen reichte von der Forderung „keine Aufweichung der Nutzungsbedingungen“ bis zu „Freigabe von geografischen Rufnummern für VoIP ohne jede Nutzungsaufgabe“. Zu den spezifisch auf VoIP zugeschnittenen Rufnummernbereichen (0)720 und (0)780 wurde die teils mangelnde Erreichbarkeit aus dem Ausland sowie die (Quellnetz)Tarifizierung kritisiert. Zu der von der RTR-GmbH aufgezeigten bestehenden Möglichkeit einer „pseudonomadischen“ Verwendung von geografischen Rufnummern wurde angemerkt, dass einerseits eine Diskriminierung einzelner Betreiberklassen verhindert werden müsse und andererseits eine getrennte Betrachtung von kommenden und gehenden Rufen vorgenommen werden solle.

Zugang zu Notrufdiensten: Die generelle Notwendigkeit der Gewährleistung des Zugangs zu Notrufdiensten wurde in den Stellungnahmen allgemein anerkannt. Jedenfalls müsse aber die Wettbewerbsgleichheit zwischen nationalen und internationalen Anbietern einerseits bzw. zwischen klassischen Anbietern und VoIP-Anbietern andererseits sichergestellt werden. Darüber hinaus wurde die konkrete Erörterung der technischen Realisierbarkeit und das Aufzeigen von möglichen Lösungsszenarien durch die RTR-GmbH eingefordert.

Überwachung: Zu diesem Thema wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass Infrastrukturbetreiber hoheitlich zur Durchführung einer Überwachung verpflichtet werden könnten, die ein VoIP-Anbieter aus technischen Gründen nicht gewährleisten kann. In diesem Zusammenhang würde sich auch die Frage nach der Kostentragung der Überwachung stellen.

Fortsetzung auf Seite 05

Zum Thema

Fortsetzung von Seite 04

Zusammenschaltung: Zur Frage der Interconnection wurde u.a. eine Positionierung der RTR-GmbH hinsichtlich der Netznutzung durch Internet-basierte VoIP-Anbieter, Originierung und Terminierung in paketvermittelten Netzen und sogar ein (ggf. verpflichtender) Abschluss von Peering-Verträgen für VoIP-Dienste zwischen dem VoIP-Betreiber und dem Internet-Anschlussbetreiber eingefordert. Letzteres wäre allerdings das Ende des „offenen“ Internets heutiger Prägung.

Konsumentenschutz: In diesem Bereich wurde die Notwendigkeit einer adäquaten Information des Endkunden hinsichtlich der Unterschiede (Einschränkungen) von VoIP-Diensten im Vergleich zu klassischen Telefondiensten hervorgehoben. Dies müsse auch potenzielle Gefahren der neuen Technologie, wie z.B. Voice-SPAM, Datenschutz, Abhörsicherheit, unbefugte Verwendung der CLI oder Identitätsmissbrauch betreffen.

Wettbewerb: Obwohl Fragen des Wettbewerbs ausdrücklich nicht im Fokus der Konsultation lagen, nahmen zahlreiche Stellungnahmen darauf Bezug. Hier wurde vor allem die Bedeutung der Erstellung verlässlicher rechtlicher Rahmenbedingungen zur Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs hervorgehoben. Eine Schlechterstellung einzelner Betreiberklassen aufgrund „verschiedener Regelungen für den gleichen Service Sprachtelefonie“ müsse jedenfalls verhindert werden.

Die RTR-GmbH hat die eingelangten Stellungnahmen intensiv geprüft und wird ihre aktuelle Position zu VoIP Ende September 2005 mit der Veröffentlichung der „Richtlinien für Anbieter von VoIP-Diensten, Version 1“ bekannt geben. Um die unmittelbare Anwendbarkeit dieser Richtlinien für Anbieter von VoIP zu erleichtern, wird das Dokument gegenüber dem Konsultationsstand um einen Anhang mit Frequently Asked Questions (FAQs) erweitert. Getrennt von diesem Dokument werden wesentliche bzw. wiederkehrende Argumente aus den eingelangten Stellungnahmen in einem eigenen Konsultationsabschlussdokument seitens der RTR-GmbH kommentiert.

Die internationale Entwicklung von VoIP ist auf allen Ebenen von einer sehr hohen Dynamik geprägt, daher ist auch im regulatorischen Bereich für die Zukunft von einer Weiterentwicklung auszugehen. Es ist dabei zu hoffen, dass sich zumindest in Europa eine möglichst einheitliche regulatorische Beurteilung herausbildet. Die nunmehr in Hinblick auf die Auswirkungen teilweise diskutierte Unterscheidung von VoIP-Diensten auf Basis des Internet und solchen, die von Access-Betreibern auf Basis der Nutzung von IP-Technologie auf ihren eigenen Anschlussleitungen (CATV, xDSL), die jedenfalls für den Telefondienst wie im PSTN nach außen weiterhin abgeschottet bleiben, realisiert werden, könnte zu einer Versachlichung beitragen.