



A1 Telekom Austria AG
 Regulatory & European Affairs
 T: +43 50 664 24560
 F: +43 50 664 9 24560
 E-Mail: regulierung@a1telekom.at

Regulierung@A1Telekom.at

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
 z. Hdn. Mag. Johannes Gungl
 Mariahilferstraße 77-79
 1060 Wien
 Vorab per E-Mail

RTR - GmbH					
GZ: / /					
eingel. amt: 06 Dez. 2016					
GF - TK	TKK	GF - RF	KOA		
F	T	R	B	V	FM

Betreff: Öffentliche Konsultation der RTR-GmbH zum Budget 2017 für die Bereiche Medien-Regulierung sowie Telekom- und Post-Regulierung

Wien, am 6.12.2016

Sehr geehrter Herr Mag. Gungl,

wir beziehen uns auf Ihre per 23.11.2016 übermittelte Konsultation zum Budget 2017, in der Sie uns bis 6.12.2016 Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

I. Sie erwähnen in Punkt 4.3.6 ihres Budgets, dass Sie sich für den Vorsitz im Gremium der europäischen Regulierungsbehörden (BEREC) im Jahr 2018 bewerben werden, womit bereits im nächsten Jahr der „incoming chair“ und im Jahr 2019 der „outgoing chair“ verbunden wären. An diesen Umstand knüpfen Sie kosten- und zeitmäßig auch eine intensive Beschäftigung mit europäischen Themen, da es dem Behördenapparat des Vorsitzlandes zukommt zahlreiche Aufgaben für BEREC zu übernehmen, von denen nicht alle ersetzt werden.

Wir nehmen diese Information – mal abgesehen von der Kostenentwicklung, zu der wir unten Stellung beziehen – mit großer Sorge entgegen und möchten Sie auf diesem Weg eindringlich ersuchen, von dieser Bewerbung zugunsten der Herausforderungen in Österreich abzusehen. Breitbandinfrastruktur bildet das Rückgrat der Digitalisierung. Wir liegen bei Investitionen im internationalen Vergleich und bei der Digitalisierung im Vergleich zu ähnlich entwickelten Mitgliedsstaaten zurück. Österreich benötigt dringend auch regulatorische Unterstützung für den Breitbandausbau, sonst werden wir die Chancen der Digitalisierung zulasten des Standortes nicht realisieren können. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt an einer 5G Strategie zu arbeiten, sodass Österreich Vorreiter bei dieser neuen Technologie wird. Auch dieses wichtige Ziel erfordert vollen Fokus auf nationale Gegebenheiten. Während dieser BEREC Periode wird wieder eine (auch für 5G) wichtige Frequenzauktion stattfinden. Diese Auktion sorgsam vorzubereiten und vergangene Fehler zu vermeiden, erachten wir als höchstnotwendig und die ureigenste Aufgabe der Regulierungsbehörde. In Summe sind die nächsten Jahre für unseren Sektor in Österreich kritisch! Wir sind der Ansicht, dass es auch die Aufgabe der Regulierungsbehörde ist, die nationalen Rahmenbedingungen zu schaffen, Österreich als führende Digital-Nation zu etablieren. Demgegenüber muss uE der europäische Diskurs in der



aufwändigen administrativen Rolle des Vorsitzes zurückweichen. Unser ungewöhnliches Ersuchen, sehr geehrter Herr Mag. Gungl, bedeutet natürlich nicht, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit europäischen Themen auf internationaler Ebene dann unmöglich wäre oder nicht sinnvoll ist. Natürlich würden wir uns wünschen, dass die Regulierungsbehörde die Interessen des Sektors in den europäischen Diskurs einbringt, aber mehr noch sind die nationalen Weichenstellungen auf Digitalisierungsfortschritte zu stellen.

II. Vorab dürfen wir festhalten, dass der Budgetentwurf nicht den maßgebenden europarechtlichen Anforderungen entspricht. Er ist daher als Grundlage für die rechtskonforme Erhebung der RTR-Finanzierungsbeiträge von der Telekommunikationsbranche völlig ungeeignet; eine Erhebung von RTR-Finanzierungsbeiträgen auf Grundlage des Entwurfs wäre sohin rechtswidrig.

Die Europarechtswidrigkeit ergibt sich dabei in erster Linie aus dem mit „Verwaltungsabgaben“ übertitelten Art 12 GenehmigungsRL 2002/20/EG. Dieser legt fest, welche Kosten der Regulierung über Beiträge der Marktteilnehmer finanziert werden dürfen, und lautet wie folgt:

„(1) Verwaltungsabgaben, die von Unternehmen verlangt werden, die aufgrund einer Allgemeingenehmigung einen Dienst oder ein Netz bereitstellen oder denen ein Nutzungsrecht gewährt wurde,

a) dienen insgesamt lediglich zur Deckung der administrativen Kosten für die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung von Allgemeingenehmigungen und Nutzungsrechten sowie der in Artikel 6 Absatz 2 genannten besonderen Verpflichtungen, die die Kosten für internationale Zusammenarbeit, Harmonisierung und Normung, Marktanalyse, Überwachung der Einhaltung und andere Marktkontrollmechanismen sowie für Regulierungstätigkeiten zur Ausarbeitung und Durchsetzung des abgeleiteten Rechts und von Verwaltungsbeschlüssen, beispielsweise von Beschlüssen über den Zugang und die Zusammenschaltung, einschließen können, und
b) werden den einzelnen Unternehmen in einer objektiven, verhältnismäßigen und transparenten Weise auferlegt, bei der die zusätzlichen Verwaltungskosten und zugehörigen Aufwendungen auf ein Mindestmaß reduziert werden.

(2) Erheben die nationalen Regulierungsbehörden Verwaltungsabgaben, so veröffentlichen sie einen jährlichen Überblick über ihre Verwaltungskosten und die insgesamt eingenommenen Abgaben. Entsprechend der Differenz der Gesamtsumme der Abgaben und der Verwaltungskosten werden entsprechende Berichtigungen vorgenommen.“

Nach der Judikatur des EuGH sowie des VwGH ist Art 12 GenehmigungsRL abschließend zu verstehen, das heißt es dürfen den Betreibern nur die Kosten eines beschränkten Kreises an Verwaltungsaufgaben angelastet werden – nämlich nur die Kosten für die in Art 12 Abs 1 lit a GenehmigungsRL genannten Aufgaben (EuGH Rs C-228/12 ua *Vodafone Omnitel NV ua*, Rn 34 ff; C-376/12 *Sky Italia*, Rn 26 ff; VwGH 6.4.2016, Ro 2014/03/0058; vgl ferner auch schon zur Rechtslage vor dem neuen Rechtsrahmen EuGH verb Rs C-392/04 und C-422/04 *i-21 Germany und Arcor*, Rn 29 ff; C-284/10 *Telefónica de España*, Rn 23). Wie der EuGH in diesem Zusammenhang ausdrücklich festgehalten hat, sollen mit den nach Art 12 GenehmigungsRL auferlegten Abgaben folglich nicht alle Arten von Verwaltungskosten der Nationalen Regulierungsbehörde gedeckt werden (EuGH Rs C-228/12 ua *Vodafone Omnitel NV ua*, Rn 40; vgl dazu auch EuGH Rs C-376/12 *Sky Italia*, Rn 32).



Daraus folgt zunächst, dass den Betreibern iSd § 15 TKG 2003 bei unionsrechtskonformer Auslegung des § 34 KOG zur Finanzierung der Aufgaben der RTR betreffend die Telekommunikationsbranche nur insoweit Beiträge auferlegt werden dürfen, als es um die Finanzierung der Aufgaben iSd Art 12 Abs 1 lit a RahmenRL geht. Über Beiträge der Marktteilnehmer finanziert werden dürfen sohin

- zum einen die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung von Allgemeingenehmigungen und Nutzungsrechten: Dabei ist nach der Rsp des EuGH (Rs C-284/10 *Telefónica de España*, Rn 23) mit „Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung von Allgemeingenehmigungen“ nur die durch die Erteilung der Allgemeingenehmigungen unmittelbar verursachte Arbeit gemeint und sind unter Nutzungsrechten nach der Terminologie der GenehmigungsRL bloß Nutzungsrechte für Funkfrequenzen und Nummern zu verstehen (im Zusammenhang mit Wegerechten spricht die GenehmigungsRL statt dessen von Rechten für die Installation von Einrichtungen, vgl dazu Art 13 der GenehmigungsRL) und
- zum anderen die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung der in Art 6 Abs 2 GenehmigungsRL genannten besonderen Verpflichtungen: Darunter ist im Wesentlichen die Wettbewerbsregulierung einschließlich der Zusammenschaltung zu verstehen (dies folgt aus Art 6 Abs 2 GenehmigungsRL, der letztlich auf jene Bestimmungen in der Zugangs- und der UniversaldienstRL verweist, die unionsrechtliche Grundlage für die Auferlegung der spezifischen Verpflichtungen iSd §§ 38 ff TKG 2003 sind).

Nur soweit es sich um eine der vorbeschriebenen Aufgaben handelt, dürfen auf die zahlungspflichtigen Unternehmen laut Art 12 Abs 1 lit a GenehmigungsRL auch die Kosten der Regulierungsbehörde für internationale Zusammenarbeit, Harmonisierung und Normung, Marktanalyse, Überwachung der Einhaltung und andere Marktkontrollmechanismen sowie für Regulierungstätigkeiten zur Ausarbeitung und Durchsetzung des abgeleiteten Rechts und von Verwaltungsbeschlüssen, beispielsweise von Beschlüssen über den Zugang und die Zusammenschaltung, überwältzt werden.

Misst man nun den vorliegenden Konsultationsentwurf zum RTR-Budget für 2017 an diesen Anforderungen, so ist der Entwurf schon in formaler Hinsicht unionsrechtswidrig, weil keine Budgetierung getrennt nach Aufgaben iSd Art 12 Abs 1 lit a GenehmigungsRL, deren Kosten auf die Marktteilnehmer überwältzt werden dürfen, und sonstigen Aufgaben, für die eine solche Überwälzung unzulässig ist, enthält. Für die Marktteilnehmer ist daher anhand des Budgetentwurfs nicht näher erkennbar, welche der im Budget angeführten Kosten ihnen überwältzt werden dürfen. Dies allein verstößt gegen Art 12 Abs 1 lit b GenehmigungsRL, wonach etwaige Verwaltungsabgaben den Unternehmen in transparenter Weise aufzuerlegen sind. Auch wird dadurch der Sinn der Veröffentlichung nach Art 12 Abs 2 GenehmigungsRL verfehlt, der eben darin besteht, den zahlungspflichtigen Unternehmen einen aussagekräftigen Überblick über jene Kosten zu verschaffen, zu deren Tragung sie zulässigerweise herangezogen werden dürfen.

Vor dem Hintergrund dessen, dass der vorliegende Konsultationsentwurf keine getrennte Budgetierung anhand der Kriterien des Art 12 Abs 1 lit a GenehmigungsRL vornimmt, ist es uns nicht möglich, zur Frage, ob alle den Marktteilnehmern anzulastenden Kosten diesen auch



europarechtskonform weiterverrechnet werden dürfen, detailliert Stellung zu nehmen. Gleichwohl liefert der gegenständliche Konsultationsentwurf, ungeachtet der zuvor angesprochenen formalen Defizite, dennoch auch in inhaltlicher Hinsicht gewichtige Anhaltspunkte, dass auf seiner Grundlage die Marktteilnehmer RTR-Finanzierungsbeiträge für zahlreiche Aufgaben leisten sollen, die nicht unter Art 12 Abs 1 lit a GenehmigungsRL fallen. Naheliegend ist dies schon allein dann, wenn man die Höhe der über die Finanzierungsbeiträge zu deckenden Aufwendungen mit TEUR 4.666 mit den Aufwendungen für TKK-Verfahren in Höhe von TEUR 4.692 laut Punkt 4.2.3 des Budgetentwurfs vergleicht. Auszugehen ist nämlich von der Erkenntnis, dass die Aufgaben der Schlichtungsstelle sowie des Kompetenzzentrums keinesfalls zu den administrativen Kosten iSd Art 12 Abs 1 lit a GenehmigungsRL zählen. Auch fällt wohl nur ein sehr geringer Teil der mit Kosten in Höhe von TEUR 1.769 budgetierten Aufgaben der RTR laut Punkt 4.2.3 des Budgetentwurfs unter Art 12 Abs 1 lit a GenehmigungsRL, nämlich konkret in erster Linie die Administrierung der Anzeigepflicht nach § 15 TKG 2003. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass nahezu sämtliche Aufgaben der TKK unter Art 12 Abs 1 lit a GenehmigungsRL subsumierbar sein müssten, entspricht doch die Höhe der geplanten Finanzierungsbeiträge mit TEUR 4.666 nahezu der Höhe der budgetierten Aufwendungen für TKK-Verfahren mit TEUR 4.692. Schon ein oberflächlicher Blick in den § 117 TKG 2003, der die Aufgaben der TKK abschließend umschreibt, zeigt allerdings, dass nur ein qualitativ und quantitativ kleiner Teil der Aufgaben der TKK solche iSd Art 12 Abs 1 lit a GenehmigungsRL betrifft. Der gegenständliche Konsultationsentwurf erscheint daher auch inhaltlich europarechtswidrig, weil den Marktteilnehmern laut Seite 8 des Entwurfs Kosten in Höhe von TEUR 4.666 angelastet werden sollen, obwohl dieser Betrag die unter Art 12 Abs 1 lit a GenehmigungsRL subsumierbaren Aufwendungen der Regulierungsbehörde(n) bei weitem übersteigt.

III. Im Übrigen dürfen wir abseits unserer europarechtlichen Bedenken zum Budgetentwurf wie folgt Stellung nehmen:

Grundsätzlich begrüßen wir, dass Sie die Umsetzung der Zentralen Informationsstelle ZIS ohne zusätzliche Erhöhung des Personalstandes bewältigen werden. Unverständlich ist uns aber, dass der Personalaufwand laut Ihrer Konsultation um insgesamt 3,16% zunehmen wird.

Zum einen haben Sie einen Durchschnitt aus unterschiedlichen Kollektivverträgen in der Höhe von 2% gebildet. Wenn man den Lohnabschluss 2017 von A1 (+1,5%, max. 100€ brutto) und jenen der restlichen TK-Branche (1,45%, max. 72,50€ brutto)¹ heranzieht und jenen der Beschäftigten in der Metallindustrie (1,68%)², so bleibt völlig offen, aus welchen Kollektivverträgen zusätzlich ein insgesamt Schnitt von 2% errechnet werden kann. Die Erhöhung von Personalkosten von Beschäftigten bei Rückkehr aus der Karenz beziffern Sie mit zusätzlichen, für uns in ihrer Höhe nicht nachvollziehbaren 1,16% an.

Die Gesamt-Personalkosten-Steigerung von 3,16% ist somit nicht nachvollziehbar und erscheint daher nicht gerechtfertigt.

¹ https://www.wko.at/Content.Node/branchen/oe/sparte_iuc/Telekommunikations--und-Rundfunkunternehmungen/kv/Kollektivvertragsabschluss-fuer-die-rund-5.000-Beschaefte.html

² <http://www.orf.at/#/stories/2368951/>



Des Weiteren steht die Telekommunikationsbranche seit Jahren unter einem enormen Kostendruck, wie man auch ihrem Telekom-Monitor entnehmen kann. Die Branchenumsätze sind seit 2010 um 20% gesunken und fallen weiter. In den Kosten der RTR ist diese Entwicklung nicht ersichtlich, wodurch die Betreiber einen unverhältnismäßigen Anteil zu tragen haben. Wir sind der Ansicht, dass zusätzliche Aufgaben der RTR, die nicht im Zusammenhang mit der Branche stehen, zur Gänze kostenmäßig vom Bund zu tragen sind (vgl dazu auch schon die Ausführungen oben).

Im Posten Miet- und Verwaltungsaufwand führen Sie zusätzliche EUR 20.000 für die Erhebung internationaler Daten an. Uns ist nicht ersichtlich, für welche Aufgaben der RTR diese Datenbankerweiterung notwendig ist. Auch eine wiederholte Nachfrageseitige Erhebung (NASE) ohne gegebenen Anlass erscheint uns fragwürdig, ist doch die eine solche auslösende Marktanalyse, bereits im Laufen und daher über Jahre diesbezüglich kein verfahrensrechtlicher Bedarf ersichtlich.

Die Gebarung für Aufwendungen für Informationsarbeit könnte uE sensibler gestaltet werden, indem z.B. auf aufwendige Corporate-Design-Änderungen verzichtet wird. Gleichzeitig werden für Veranstaltungen deutliche Kostenreduzierungen geplant, aber für Sicherheits- und Integritätsthemen diverse zusätzliche Workshops angekündigt, was in Summe keine Einsparungen realisiert.

Zu den inhaltlichen Schwerpunkten möchten wir Ihnen folgende Frage- und Feststellungen zu kommen lassen:

- Der Budgetentwurf geht von ersten Bescheidentwürfen im Rahmen des aktuellen Marktanalyseverfahrens Anfang 2017 aus. Wenn sektorspezifische Regulierungsaufgaben, wie etwa komplizierte Entgeltberechnungsmodelle wegfallen, müsste sich dies in den Ressourcen widerspiegeln. Warum findet sich dazu keine Reduktion im Budget?
- Wenn das Engagement der RTR im Rahmen des Review als Arbeitsschwerpunkt für 2017 angeführt wird, handelt es sich wohl um eine Aufgabe im öffentlichen Interesse, die kostenseitig die Betreiber nicht belasten darf. In jedem Fall müsste ersichtlich sein, wie die Interessen des Sektors in dieses Engagement einfließen können.
- Die einmaligen und direkt dem ZIS zuordenbaren Aktivitäten werden jährlich dem Bund gemeldet und von diesem bis zu einem Gesamtwert von EUR 960.000 erstattet. Derzeit zeigt sich, dass die Struktur der Datenbank erst am Entstehen ist und noch keine inhaltlichen Daten gespeist werden. Eine Weiterentwicklung des Systems, z.B. spezielle Zugangs- und Abfragemöglichkeiten, erscheint uns erst dann als gerechtfertigt, wenn sich zeigt, dass im ZIS auch verwertbare Daten bereitgestellt werden. Unklar ist auch, wer einen darüber hinausgehenden Aufwand hin künftig abdeckt.
- Zum Thema Netzneutralität ist darauf hinzuweisen, dass die Behörde derzeit eine Vollzugsabsicht einschlägt, die weder den öffentlichen Interessen und schon garnicht den Brancheninteressen zugeordnet werden kann. Eine Schwerpunktsetzung auf dieses Thema erscheint uns überhaupt fragwürdig, zeigen doch die meisten europäischen Mitgliedstaaten – nicht zuletzt mangels identifizierter Probleme – ein hohes Maß an Zurückhaltung bei diesem Thema.
- Die Branchenrisikoanalyse, die die Risiken der gesamten Gesellschaft untersucht und risikomindernde Maßnahmen empfiehlt, sollte keinesfalls aus einem von Telekommunikationsbetreibern gespeisten Fachbereich getragen werden, sondern nur bei zusätzlichen Finanzierungen aus anderen Ministerien abgewickelt werden. Dies gilt auch für alle unter dem Titel „Kompetenzzentrum“ gemeldeten Tätigkeiten. Wir möchten



daran erinnern, dass das Thema Cybersicherheit bereits von einigen Ressorts bearbeitet wird und erscheint uns die geplante Doppelgleisigkeit zu einer unnötigen Steigerung der Kosten zu führen.

Wir ersuchen daher, Ihre Budgetplanung dahingehend zu ändern, dass unseren Bedenken Rechnung getragen wird, und danken für Ihre Rückmeldung.

Mit freundlicher Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Schramböck', written over a light blue horizontal line.

Dr. Margarete Schramböck
CEO

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Seitlinger', written over a light blue horizontal line.

Mag. Michael Seitlinger
Leiter Regulatory & European Affairs