

An die  
RTR-GmbH  
Mariahilferstraße 77-79  
1060 Wien

per E-Mail  
[marktanalyse@rtr.at](mailto:marktanalyse@rtr.at)  
[konsultationen@rtr.at](mailto:konsultationen@rtr.at)

Verizon Austria GmbH  
Handelskai 340  
A-1023 Wien  
Walter Hediger  
Regulatory Affairs  
Tel.: +41 (0)44 580 85 32  
Fax: +41 (0)44 580 80 21  
eMail: walter.hediger@ch.verizon.com

Wien, am 29.10.2015

**Stellungnahme zu den Entwürfen einer  
Vollziehungshandlung - M1.1/15-15 und  
M1.2/15-17**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Wir beziehen uns auf die durch die RTR-GmbH am 13. Oktober 2015 in Konsultation geschickten Entwürfe einer Vollziehungshandlung betreffend die Märkte für Terminierung in individuellen Mobiltelefonnetzen (M1.1/15) sowie Terminierung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (M1.2/15). Als von den geplanten Änderungen betroffene Partei stellen wir Ihnen nachfolgend unsere Stellungnahme fristgerecht zu.

Wir sind besorgt über die Absicht der Behörde die aktuell bestehenden Massnahmen mit kurzfristig zu erlassenden Bescheiden ohne eingehende Analyse und Begründung zu ändern. Gegen einen solchen Schnell-Bescheid sprechen Verfahrens- (dazu unter A.) wie auch inhaltliche Gründe (siehe B.).

**A. Verfahrensgründe**

Die Behörde beabsichtigt mit den vorliegenden Entwürfen, die bestehende Regulierung der Terminierung **ohne vorangehendes, vollständiges Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren** zu verändern. Das ist im Gesetz **nicht vorgesehen und demgemäß auch nicht zulässig**.

## Geplante Maßnahme ist eine Vorabverpflichtung

Bei der mit den beiden Entwürfen neu eingefügten Massnahme handelt es sich um eine Vorabverpflichtung im Sinne von §§ 37 ff TKG. Diese Vorabverpflichtung besteht darin, die in den vorgängigen Verfahren verfügbaren kostenorientierten Entgelte ausschliesslich für Verkehr, welcher in Österreich oder einem anderen Land des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) originiert, verpflichtend zu erklären.

Dabei handelt es sich zwar um eine Erleichterung der derzeit bestehenden Auflagen, da uU höhere Terminierungsentgelte verrechnet werden dürfen, nichts desto trotz handelt es sich ihrer Natur nach um eine **Entgeltkontrolle nach § 42 TKG**.

## Voraussetzungen für die Auferlegung von Vorabverpflichtungen sind einzuhalten

Es ist an dieser Stelle nicht erforderlich, der Behörde die gesamte einschlägige Rechtslage darzulegen. Es ist aber mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass Vorabverpflichtungen nur auf Märkten auferlegt werden dürfen, **die zuvor in einem Verfahren nach § 36 TKG als ex ante Märkte definiert worden sind**. Das bedeutet, dass die Behörde die entsprechenden **sachlichen und räumlichen Märkte abzugrenzen** hat und danach zu untersuchen hat, ob auf den betreffenden Märkten **effektiver Wettbewerb besteht** oder ob auf diesen Märkten ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen. Aktuell besteht bei der Definition der gegenständlichen Märkte keine Differenzierung in Bezug auf den Ursprung des Verkehrs.

Erst wenn dieser Schritt erfüllt ist, kann die Behörde an die Gestaltung der Vorabverpflichtung herangehen. Dies ergibt sich aus § 37 Abs 1 TKG. In dieser Bestimmung ist nämlich zweierlei vorgesehen: einerseits ist dort festgehalten, dass nur solchen Unternehmen eine Vorabverpflichtung auferlegt werden kann, die im Verfahren nach § 36 TKG als **Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht festgestellt** worden sind; zum anderen sieht die Bestimmung vor, dass nur solche Maßnahmen auferlegt werden dürfen, die geeignet sind, **effektive Abhilfe gegen das festgestellte Wettbewerbsproblem zu schaffen**. Eine **Abkürzung dieses Verfahrens** – ein shortcut also – ist im **Gesetz nicht vorgesehen**.

Für Beides, sowohl die Definition der zu regulierenden ex ante Märkte als auch die Feststellung, ob auf den entsprechenden Märkten ein Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügt und wenn ja, welche konkreten Maßnahmen anzuordnen sind, ist ein **ordentliches Verfahren** erforderlich, in dem die entsprechenden Feststellungen und Anordnungen nachvollziehbar ermittelt und begründet werden. Dazu gehört in jedem Fall eine Ermittlung und Erörterung durch die **ökonomischen Sachverständigen** und die Übermittlung des entsprechenden Gutachtens an die Parteien, denen ein Stellungnahmerecht zusteht. Das ist bislang aber noch nicht erfolgt. Die Behörde kann daher derzeit – ohne weitere Verfahrensschritte – keine Änderungen der bestehenden Vorabverpflichtungen vornehmen.

Die TKK führt in ihrem Konsultationsdokument dazu aus, dass die geplante Änderung der Vorabverpflichtung direkt in § 37 Abs 1 TKG 2003 begründet wäre, wonach Verpflichtungen nicht nur „aufgehoben, beibehalten oder neuerlich auferlegt“, sondern eben auch „geändert“ werden könnten. Die grundsätzliche Berechtigung der Behörde, einmal auferlegte

Vorabverpflichtungen amtswegig zu ändern, wird von Verizon nicht in Frage gestellt. Dieses Recht bedeutet aber nicht, dass die Behörde die übrigen Vorgaben des § 37 TKG für entsprechende Bescheide übersehen dürfte. § 37 Abs 1 letzter Satz TKG nennt alle entsprechenden Maßnahmen, somit das Aufheben, das Beibehalten, das Ändern und das neuerliche Auferlegen in einem Atemzug. Voraussetzung für das entsprechende Vorgehen ist stets zunächst die Beurteilung der Marktmacht des betreffenden Unternehmens auf dem entsprechenden Markt. Genau diese Beurteilung ist aber nicht erfolgt. Der bloße Umstand, dass sich angeblich die Bedingungen seit der ursprünglichen Anordnung geändert hätten (Kapitalabfluss, Wettbewerbsverzerrungen), ist nach dem Wortlaut des § 37 TKG nicht genug.

Anzumerken ist überdies, dass sich die Bedingungen der Terminierung vom Ausland aus nach Österreich seit den pure-LRIC Anordnungen in Österreich in 2013 und 2014 nicht verändert haben. Schon bei der Anordnung von pure-LRIC Terminierungsentgelten war klar, dass in den meisten anderen Staaten auf der Welt (einschließlich einiger nicht-terminierungsempfehlungskonformer Staaten in der EU) eben gerade nicht zu diesen tiefen Entgelten terminiert wird. Es ist also wenig überraschend, dass die Amtssachverständigen der RTR nun feststellen, dass es zu Kapitalabflüssen in andere Staaten kommt. Überraschend ist eher, dass die TKK dies offenbar erst jetzt erkennt. Eine Änderung der Bedingungen auf den Märkten ist somit seit der Auferlegung der Vorabverpflichtungen nicht eingetreten. Verizon bleibt daher bei ihrer Kritik, wonach das Vorgehen der TKK nicht den Vorgaben des § 37 TKG entspricht.

## **B. Inhaltliche Gründe**

### **Terminierungskosten sind unabhängig vom Ursprung eines Anrufs**

Die Einführung von ursprungsabhängigen Zuschlägen bzw. Preiserhöhungen ist aus genereller aber auch sektorspezifischer Wettbewerbssicht fragwürdig. Die von der Behörde mehrfach festgestellte Tatsache, dass österreichische Festnetz- wie Mobilfunkbetreiber bezüglich der Terminierung in ihr Netz beträchtliche Marktmacht aufweisen, wird in keiner Weise durch den Ursprung eines Anrufes in die jeweiligen Netze beeinflusst. Aus technischer Sicht wird der Verkehr in identischer Weise terminiert, unabhängig davon, in welchem Land der Anruf seinen Ursprung hat, d.h. die ursächlichen Kosten im Netz des terminierenden Netzbetreibers haben keinerlei Bezug zum Ursprungsland des Anrufs.

Ein globaler Konzern wie Verizon kann die Anrufe in seinem eigenen Netz bis ins Zielland führen – in diesem Fall Österreich - und terminiert diese dann, gemischt mit in Österreich originierten Anrufen über dieselbe Zusammenschaltungsschnittstelle. Mehrkosten für den heimischen Betreiber fallen also gar nicht an. Jegliche Zulassung von differenzierten ursprungsabhängigen Entgelten bzw. Zuschlägen ist mithin nicht mehr als kostenorientiert zu werten.

## Diskriminierende Wirkung / Wettbewerbsverzerrung durch überhöhte Preise

Die Erhöhung von Terminierungspreisen bzw. das Erheben von Zuschlägen für Anrufe aus bestimmten Ländern führt zu einer Diskriminierung verschiedener Kategorien von Betreibern. Während Betreiber mit einer grossen Zahl von Teilnehmern (mehrheitlich die Ex-Monopolisten im EWR) die Möglichkeit haben, höhere Kosten zu bestimmten (nicht EWR-) Destinationen durch die Einführung eines solchen (reziproken) Zuschlags für die Terminierung in ihr Netz zu kompensieren, besteht diese Möglichkeit für Betreiber mit wenigen eigenen Teilnehmern nicht.

## Wettbewerbsvorteile für große Terminierungsnetze

Vor dem Hintergrund ursprungsnetzbetreiber-individueller Terminierungsentgelte ist davon auszugehen, dass der **Aufwand für das Billing exorbitant steigen würde**. Es müsste nicht nur eine permanente Kontrolle der jeweils bestehenden **ausländischen Regulierungen und Tarife** durchgeführt werden, sondern die entsprechenden **Wholesale-Vereinbarungen** müssten ständig nachverhandelt und nachgezogen werden.

Je kleiner das eigene Terminierungsnetz und je kleiner das Ursprungsland bzw. der Ursprungsnetzbetreiber ist, umso weniger zahlt sich dieser Aufwand für einen heimischen Betreiber aus. Zahlreiche Ursprungslanddestinationen würden vermutlich gar nicht abgedeckt werden, weil es sich nicht einmal für die größten heimischen Betreiber rechnen würde.

Das größte Interesse an der Umsetzung Ursprungsnetzbetreiber-individueller Terminierungsentgelte hätte in Österreich dann wohl die A1 Telekom Austria, die über das größte heimische Teilnehmernetz verfügt. Für sie zahlt sich der zusätzliche Billingaufwand am ehesten aus. Dementsprechend würde die A1 Telekom Austria im Wholesaleweg wohl den größten Teil der internationalen Terminierungen nach Österreich übernehmen. Sie könnte im Verhältnis zu den ausländischen Carriern die zulässigen höhere Tarife verhandeln und durchsetzen, würde diese Vorteile aber in der Praxis nur in kleinen Teilen an die kleineren heimischen Betreiber weitergeben. Ob sich für diese Leistung auf dem Markt Wettbewerb entwickeln würde, ist heute nicht abschätzbar.

Im Ergebnis würde die angedachte Regulierung somit **vor allem der A1 Telekom Austria** entgegenkommen. Sie könnte sich damit weiteres „Spielgeld“ verschaffen, das sie im Wettbewerb gegen die kleineren heimischen Betreiber verwenden könnte. Auch aus diesem Grund halten wir die angedachte Regulierung für problematisch.

Insoweit das Problem von überhöhten Preisen als Handelshemmnis in gewissen Ländern oder Regionen besteht, müsste es deshalb wohl eher mittels allgemeiner Methoden zur Beseitigung von Handelshemmnissen angegangen werden und nicht durch die lokale Einführung oder das regulatorische Gutheissen von wiederum überhöhten Preisen.

Es ist auch anzunehmen, dass die Einführung von Zuschlägen tendenziell eine Erhöhung der Endkundenpreise zur Folge haben wird. Dies wiederum könnte einen negativen Effekt auf die klassischen Telefoniemärkte haben, indem eine Substitution von Telefoniediensten durch OTT-

dienste erfolgt. Ein solches Ergebnis widerspricht aber dem Sinn und Zweck der Entgeltregulierung und würde die Erfolge der bisherigen Regulierungsentscheide der RTR in Frage stellen.

### **Technische Aspekte**

Die Einführung von ursprungsabhängigen Terminierungsentgelten im internationalen Kontext erhöht die Komplexität für eine korrekte Abrechnung signifikant, somit steigt das Risikopotential für Missbrauch und/oder Arbitrage. Dieses Risiko wird umso grösser, je granularer sich die Entgelte unterscheiden, so zum Beispiel bei unterschiedlichen Entgelten pro Ursprungsbetreiber in einem bestimmten Land. Zusätzlich verschärfend wäre im letzteren Fall eine allfällige Rufnummernportierung im Ursprungsnetz, welche im internationalen Kontext mit verhältnismäßigem Aufwand nicht abgedeckt werden kann.

Ein weiteres Problem besteht im Ansatz, das zu verrechnende Entgelt von der Rufnummer des rufenden Teilnehmers (Calling Line Identity; CLI) abhängig zu machen. Wohl gibt es Bestimmungen im österreichischen Telekommunikationsrecht (wie auch in anderen, zumindest europäischen Ländern), welche die Korrektheit und Integrität der CLI sicherstellen sollen, diese Bestimmungen betreffen jedoch nur nationale Anrufe; im internationalen Kontext hingegen ist das Vorhandensein bzw. die Qualität einer CLI leider nicht sicher gestellt. Insbesondere muss ein Transitbetreiber, welcher eine CLI von einem Dritten erhält, diese CLI unverändert übertragen, ohne die Möglichkeit zu haben, die Vollständigkeit und Integrität der CLI zu überprüfen. Die CLI-Abhängigkeit des Terminierungsentgelts birgt somit ein nicht zu unterschätzendes Potential für Betrug zu Lasten verschiedener an einem Anruf beteiligter Betreiber.

### C. Resümee

Derzeit fehlt es im Akt an Unterlagen betreffend die Marktdefinition und die Marktanalyse. Die bislang vorliegenden Daten beziehen sich lediglich auf Unterschiede in den Terminierungsentgelten in den verschiedenen Staaten. Diese Umstände haben aber mit der österreichischen Rechtslage betreffend die Vorabverpflichtungen nach §§ 36 ff TKG nichts zu tun. Wir fordern die Behörde daher auf, vor jedweder Abänderung der bestehenden Vorabverpflichtungen **ein vollständiges Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren durchzuführen**. Dabei sind die oben aufgeführten Überlegungen sorgfältig zu evaluieren und darauf basierende Entscheide schlüssig zu begründen.

Inhaltlich sind die getroffenen Maßnahmen wettbewerbsrechtlich fragwürdig, sie führen zu einem unverhältnismässig höheren technischen und administrativen Aufwand für die internationale Verrechnung von Anrufen, einer Erhöhung des Missbrauchs- und Arbitragepotentials und haben auch einen negativen Einfluss auf den Binnenmarkt.

Wir ersuchen um die Berücksichtigung unserer Vorbringen und stehen für allfällige Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

**Für Verizon Austria GmbH**



Walter Hediger  
Head of Regulatory Affairs Austria, Switzerland and EEC