



Brüssel, den 3.5.2013

C(2013) 2764 final

Rundfunk und Telekom Regulierungs-
GmbH (RTR)

Mariahilferstraße 77-79

1060 Wien

ÖSTERREICH

Herrn

Dr. Georg Serentschy

Geschäftsführer

Fax +43 158 0589191

Beschluss der Kommission in der Sache AT/2013/1442: Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen in Österreich

Einleitung der zweiten Untersuchungsphase gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2001/21/EG in der Fassung der Richtlinie 2009/140/EG

Stellungnahme gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2002/21/EG

Beschluss der Kommission in der Sache AT/2013/1443: Endkundenmarkt für Mietleitungen bis einschließlich 2 Mbit/s in Österreich

Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2002/21/EG: Keine Anmerkungen

Sehr geehrter Herr Serentschy,

I. VERFAHREN

Am 3. April 2013 registrierte die Kommission eine Notifizierung der österreichischen Regulierungsbehörde Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR)¹ zum Endkundenmarkt für Mietleitungen bis einschließlich 2 Mbit/s² und zum Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen in Österreich³.

¹ Gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33), geändert durch die Richtlinie 2009/140/EG (ABl. L 337 vom 18.12.2009, S. 37) und die Verordnung (EG) Nr. 544/2009 (ABl. L 167 vom 29.6.2009, S. 12).

² Entspricht Markt 7 der Empfehlung 2003/311/EG der Kommission über relevante Produkt- und Dienstmärkte, ersetzt durch die Empfehlung 2007/879/EG der Kommission.

³ Entspricht Markt 6 der Empfehlung 2007/879/EG der Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in

Die nationale Konsultation⁴ lief vom 22. Januar bis zum 1. März 2013.

Am 11. April 2013 übermittelte die Kommission der RTR ein Auskunftersuchen⁵; die Antwort darauf ging am 16. April 2013 ein. Außerdem legte die RTR am 22. April 2013 ergänzende Informationen vor.

Gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie kann die Kommission die nationale Regulierungsbehörde und das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) darüber informieren, warum sie der Auffassung ist, dass der Maßnahmenentwurf ein Hemmnis für den Binnenmarkt schaffen würde, oder warum sie ernsthafte Zweifel an dessen Vereinbarkeit mit dem EU-Recht hat.

II. BESCHREIBUNG DES MASSNAHMENENTWURFS

II.1 Hintergrund

Die vorangegangene dritte Marktanalyserunde erfolgte in mehreren Schritten.

Im Jahr 2008 wurde die Marktdefinition⁶ sowohl der Endkundenmietleitungen als auch der Vorleistungsmietleitungen der Kommission notifiziert, die sie im Rahmen der Sachen AT/2008/0838⁷ und AT/2008/0836⁸ prüfte.

In Bezug auf den Endkundenmarkt definierte die RTR einen nationalen Markt für Mietleitungen mit einer Bandbreite bis einschließlich 2 Mbit/s und kam zu dem Schluss, dass er die Anforderungen der Drei-Kriterien-Prüfung erfülle und deshalb für die Vorabregulierung in Betracht komme. Die Kommission forderte die RTR auf, bei der vollständigen Marktanalyse die Wirksamkeit der Abhilfemaßnahmen auf der Vorleistungsebene zu überprüfen und diese gegebenenfalls zu ändern.

In Bezug auf den Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen traf die RTR eine Unterscheidung zwischen drei Segmenten (mit niedrigen, hohen bzw. sehr hohen Bandbreiten)⁹ und kam zu dem Schluss, dass nur die Segmente mit niedriger und hoher Kapazität einer Vorabregulierung unterworfen werden sollten. Darüber hinaus legte sie bei den hohen Bandbreiten eine geografische Segmentierung fest und nahm 12 Städte¹⁰ von der Vorabregulierung aus. In ihrer Stellungnahme äußerte sich die Kommission zur geografischen Abgrenzung des Segments mit hohen Bandbreiten und forderte die RTR dringend auf, mit der Notifizierung der vollständigen Marktanalyse zusätzliche Belege für die Heterogenität der

Betracht kommen (Märkteempfehlung) (ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 65).

⁴ Gemäß Artikel 6 der Rahmenrichtlinie.

⁵ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie.

⁶ Darin definierte die RTR Mietleitungen als Einrichtungen ohne steuerbare Vermittlungsfunktion (On-Demand-Switching), die transparente Übertragungskapazität zwischen zwei in Österreich gelegenen Netzabschlusspunkten symmetrisch und bidirektional zur Verfügung stellen.

⁷ K(2008) 8848.

⁸ K(2008) 8848.

⁹ Markt für niedrige Bandbreite (bis einschließlich 2 Mbit/s), Markt für hohe Bandbreite (über 2 Mbit/s bis 155 Mbit/s) und Markt für sehr hohe Bandbreite (über 155 Mbit/s).

¹⁰ Wien, Linz, Graz, Salzburg, Innsbruck, Wels, Feldkirch, Steyr, Klagenfurt, Dornbirn, Bregenz und Hallein wurden unter „Gebiet 1“ zusammengefasst, während das übrige Österreich unter das „Gebiet 2“ fiel.

Wettbewerbsbedingungen in den verschiedenen ermittelten Gebieten vorzulegen; außerdem betonte sie, dass sie sich vorbehalte, bei der Prüfung des notifizierten Entwurfs der Marktanalyse auch zu überprüfen, ob die dann notifizierte Marktabgrenzung noch die Marktrealität abbilde.

Im Februar 2010¹¹ wurde der Kommission eine Notifizierung zur beträchtlichen Marktmacht und den damit verbundenen Verpflichtungen für den 2008 definierten Markt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit niedrigen Bandbreiten (bis 2 Mbit/s) und mit hohen Bandbreiten im Gebiet 2 übermittelt, die sie im Rahmen der Sachen AT/2010/1048¹² und AT/2010/1049 prüfte. Obwohl letztere Notifizierung während des Vorprüfverfahrens zurückgezogen wurde, stufte die RTR Telekom Austria als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht ein und schlug umfassende Abhilfemaßnahmen für das Segment der niedrigen Bandbreiten vor. In ihrer Stellungnahme forderte die Kommission die RTR auf sicherzustellen, dass in der Preiskontrollregelung der endgültigen Maßnahme den Produktivitätsfortschritten gebührend Rechnung getragen werde.

Im Juli 2010 wurden der Kommission schließlich die Feststellungen zur beträchtlichen Marktmacht und die beabsichtigten Abhilfemaßnahmen auf dem 2008 definierten Endkundenmarkt für Mietleitungen bis einschließlich 2 Mbit/s notifiziert, die sie im Rahmen der Sache AT/2010/1107¹³ prüfte. Die RTR stufte A1 Austria Telekom (A1 TA) als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht ein und schlug umfassende Abhilfemaßnahmen vor. Die Kommission äußerte sich zu den Risiken einer Notifizierung der Marktabgrenzung vor Erstellung einer vollständigen Marktanalyse und der Festlegung von Abhilfemaßnahmen und forderte die RTR auf, anhand einer gründlichen Substituierbarkeitsanalyse spätestens in der folgenden Marktanalyserunde zu untersuchen, ob Ethernetdienste Teil des relevanten Endkundenmarkts sind, und eine koordinierte, gleichzeitige Analyse des Vorleistungsmarkts und des Endkundenmarkts vorzunehmen und eine vollständige neue Analyse vor Ende 2012 vorzulegen.

II.2 Vorliegender Maßnahmenentwurf

II.2.1 Marktabgrenzung

Die RTR definiert Mietleitungen sowohl auf der Endkunden- als auch auf der Vorleistungsebene als Einrichtungen, die transparente Übertragungskapazität zwischen zwei in Österreich gelegenen Netzabschlusspunkten ohne Vermittlungsfunktion symmetrisch und bidirektional zur Verfügung stellen.

II.2.1.1 Endkunden-Mietleitungen

Unter die Produktmarktdefinition fallen Endkunden-Mietleitungen aller Bandbreiten¹⁴

¹¹ Im Jahr 2009 notifizierte die RTR auch die Aufhebung der Verpflichtungen im Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit sehr hohen Bandbreiten und im Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit hohen Bandbreiten im Gebiet 1, die Telekom Austria in der zweiten Marktanalyserunde auferlegt worden waren (Sache AT/2006/0508). Damals forderte die Kommission die RTR auf, die Marktentwicklung und die Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen genau zu beobachten und in der nächsten Notifizierung zu beurteilen, ob die Abgrenzung der beiden räumlichen Märkte aufrechterhalten werden sollte.

¹² K(2010) 1789.

¹³ K(2010) 5752.

¹⁴ In ihrer Antwort auf das Auskunftsersuchen erläuterte die RTR, dass die Marktabgrenzung alle Bandbreitenkategorien umfasse und dass der Ausdruck „Endkundenmarkt für Mietleitungen bis einschließlich 2 Mbit/s“ sich durch den gegenwärtigen (regulierten) Endkundenmarkt erkläre, unter den lediglich Bandbreiten bis zu 2 Mbit/s fielen.

einschließlich herkömmlicher Schnittstellen, d. h. sowohl analoge Mietleitungen mit hinreichender Bandbreite für Sprache in normaler und besonderer Qualität und digitale Mietleitungen mit 64-kbit/s und 2048-kbit/s als auch Mietleitungen mit nutzerseitigen Ethernet-Schnittstellen.

Der räumlich relevante Markt ist der nationale Markt.

II.2.1.2 Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen

Die Produktmarktdefinition umfasst Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit herkömmlichen Schnittstellen aller Bandbreiten, Abschluss-Segmente von Ethernetdiensten¹⁵ mit garantierten Bandbreiten aller Bandbreiten und Abschluss-Segmente für unbeschaltete Glasfaser (Dark Fibre). Der betroffene Markt umfasst auch intern bereitgestellte Dienstleistungen¹⁶.

Die RTR macht geltend, dass sich die Einbeziehung aller auf dem Markt vorhandenen Bandbreitenkategorien¹⁷ durch eine Substitutionskette rechtfertige.

Der RTR zufolge ist die Zahl der Abschluss-Segmente von auf Ethernetdiensten basierenden Mietleitungen mit hohen Bandbreiten in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und wird voraussichtlich auch künftig weiter steigen (hauptsächlich aufgrund des LTE/NGA-Ausbaus).

Die RTR bezieht auch unbeschaltete Glasfaser in die Marktdefinition ein¹⁸. In diesem Zusammenhang argumentiert die RTR, dass es trotz einer erheblichen Nachfrage nach unbeschalteter Glasfaser noch kein landesweites Angebot gebe. Der RTR zufolge stellt A1 TA, der einzige Anbieter eines umfassenden nationalen Dark-Fibre-Netzes, unbeschaltete Glasfaser für seine eigene Mobilfunksparte zur Verfügung; für das Unternehmen bestünden ferner starke Anreize, anderen Mobilfunkunternehmen und -anbietern auf dem Mietleistungsmarkt den Zugang aktiv zu verweigern¹⁹. Dies stellt nach Auffassung der RTR einen Wettbewerbsnachteil auf dem Markt dar und könnte die Verbreitung von Hochgeschwindigkeitstechnologien in Österreich

¹⁵ In Österreich gibt es 25 Provider von Mietleitungen, von denen 13 Ethernetdienste mit garantierter Bandbreite anbieten. Die Nachfrage nach Ethernetdiensten ist zwar schwächer als die Nachfrage nach Mietleitungen, steigt aber derzeit stark. Der RTR zufolge sank die Nachfrage nach Abschluss-Segmenten von Mietleitungen zwischen 2008 und 2010 um 7500 Leitungen, während die Nachfrage nach Ethernetdiensten um 7000 anstieg. 10 von 15 befragten Unternehmen betrachteten Ethernet als rentable Alternative zu traditionellen Mietleitungen.

¹⁶ Laut der RTR müssen intern bereitgestellte Dienstleistungen einbezogen werden, da von der Annahme ausgegangen wird, dass der interne Geschäftsverkehr im Falle einer Erhöhung oder Senkung der Marktpreise auf dem Handelsmarkt verfügbar gemacht würde.

¹⁷ Die RTR stellte fest, dass die Unterschiede bei den Bandbreiten von z. B. 64 Kbit/s, nx64 Kbit/s, 2 Mbit/s, 34 Mbit/s und 150 Mbit/s hinreichend gering seien, so dass der Preis für eine bestimmte Bandbreite vom Preis der benachbarten Bandbreite beeinflusst werde.

¹⁸ Bislang gibt das österreichische Telekommunikationsgesetz von 2003 Verbrauchern in Bezug auf unbeschaltete Glasfaser das Recht auf gemeinsame Nutzung zur Herstellung individueller Punkt-zu-Punkt-Verbindungen. Nach Ansicht der RTR sind diese auf A1 TA, regionale Energieversorger und die Österreichischen Bundesbahnen ausgerichteten Verfahren heute für den flächendeckenden Ausbau im ländlichen Raum nicht mehr geeignet und durch die Verpflichtung zur Gewährung des Zugang zu unbeschalteter Glasfaser zu ersetzen.

¹⁹ Nach Aussagen von Betreibern wie der Hutchison 3G Austria GmbH (deren Standpunkt mit der Notifizierung übermittelt wurde) und der Orange Telecommunication GmbH wurde der Zugang zu unbeschalteter Glasfaser bereits verweigert. Die Unternehmen halten die mittel- bis langfristige Sicherstellung eines effizienten Zugangs zu unbeschalteter Glasfaser im Zusammenhang mit dem Ausbau der Infrastruktur für den Mobilfunk der vierten Generation für bedeutend. Dieser Standpunkt wird auch vom Verband Alternativer Telekom-Netzbetreiber (VAT) und der Vereinigung der Österreichischen Internet Service Provider ISPA (Internet Service Providers Austria) geteilt.

beeinträchtigen.

Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den Preisen für Mietleitungen und denen für unbeschaltete Glasfaser erklärt die RTR, die Preise von Ethernetdiensten lägen um ein Mehrfaches (bis zu 10 Mal) höher als die Preise für unbeschaltete Glasfaser (ausschließlich der Ausrüstungskosten für die Freischaltung der Leitung). Laut der RTR nutzen die österreichischen Betreiber unbeschaltete Glasfaser (anstelle von Mietleitungen/Ethernetdiensten mit höheren Bandbreiten) bereits, sofern möglich.

Der räumlich relevante Markt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen auf der Vorleistungsebene ist der nationale Markt²⁰.

II.2.2 Feststellung beträchtlicher Marktmacht

II.2.2.1 Endkunden-Mietleitungen bis einschließlich 2 Mbit/s

Da der Endkundenmarkt nicht mehr in der Empfehlung über relevante Märkte aufgeführt ist, führte die RTR die Drei-Kriterien-Prüfung durch und berücksichtigte dabei Folgendes: i) den schrumpfenden Marktanteil des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht, ii) den erheblichen Rückgang der Nachfrage nach Mietleitungen mit weniger als 2 Mbit/s, iii) den zunehmenden Austausch von Leitungen mit niedrigen Bandbreiten durch Mietleitungen mit höheren Bandbreiten und iv) den hohen, vom benachbarten Markt für Breitband-Internet ausgehenden Wettbewerbsdruck.

Auf der Grundlage dieser Beobachtungen kommt die RTR zu dem Schluss, dass das zweite relevante Kriterium (das Vorliegen einer Marktstruktur, die nicht zu wirksamem Wettbewerb tendiert) und das dritte Kriterium (nicht ausreichendes allgemeines Wettbewerbsrecht) nicht erfüllt sind und dass dieser Markt für die Vorabregulierung nicht mehr in Betracht kommt.

II.2.2.2 Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen

Die RTR schlägt vor, A1 TA als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen einzustufen.

Als wichtigste Kriterien für dieses Ergebnis berücksichtigte die RTR i) die hohen Marktanteile ii) das Vorliegen hoher und anhaltender Marktzutrittsschranken²¹, iii) vertikale Integration und beim Unternehmen bestehende Anreize, seine Marktmacht sowohl horizontal als auch vertikal einzusetzen, iv) Kontrolle über nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur²², v) Fehlen einer

²⁰ Der RTR zufolge werden Abschluss-Segmente landesweit zu ähnlichen Wettbewerbsbedingungen angeboten und nachgefragt. Die Marktanteile lägen mit Ausnahme einiger Gemeinden, deren Zahlen vom Landesdurchschnitt abwichen, in jedem Fall über 70 % (einschließlich intern bereitgestellter Dienstleistungen) und es gebe keine Preisunterschiede, die unterschiedliche räumliche Märkte rechtfertigen würden.

²¹ Größenvorteile und versunkene Kosten, die hauptsächlich durch Kosten für Straßenbauarbeiten verursacht werden, und Verbundvorteile aufgrund der Vielfalt der vom Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht angebotenen Produkte stellen strukturelle Hindernisse dar. Rechtliche Hindernisse für den Marktzutritt sind Leitungsrechte über Grundstücke Dritter und von Gebietskörperschaften verhängte Bauverbote. Die Verfügbarkeit von Frequenzen, Beschränkungen hinsichtlich der maximalen Bandbreiten sowie klimatische und topografische Beschränkungen stellen technische Hemmnisse dar.

²² A1 TA hat einen entscheidenden Vorteil gegenüber anderen Anbietern, die meist nur über ihre eigene Infrastruktur in einer bestimmten Region oder Stadt, nicht aber über ein bundesweites Glasfasernetz verfügen. Außerdem besitzt A1 TA mehr als 70 % der Netzabschlusspunkte in 90 % der 73 Stadtgemeinden.

ausgleichenden Nachfragemacht, vi) Produktdifferenzierung, vii) Preispolitik²³ und viii) Zugangsverweigerung (zu unbeschalteter Glasfaser).

Hinsichtlich der Marktanteile gibt die RTR einen Überblick über die nationalen Marktanteile, einschließlich intern bereitgestellter Dienstleistungen. Dieser Analyse zufolge hat A1 TA hohe und stabile Marktanteile (82 % der Mietleitungen, 63 % der gewogenen Kapazität).

In ihrer Antwort auf das Auskunftsersuchen gibt die RTR auf nationaler Ebene²⁴ Handelsmarktanteile von rund 40 % (Umsatz) bzw. 20 % (Bandbreite) an. Bei den nach unterschiedlichen Bandbreiten aufgeschlüsselten Marktanteilen von A1 TA ergeben sich rund 60-80 % bei den Segmenten mit niedriger Kapazität und 35-55 % bei den Segmenten mit hohen Kapazitäten unter Einbeziehung der intern bereitgestellten Dienstleistungen. Auf dem Handelsmarkt sind die Marktanteile von A1 TA im Bereich der hohen Bandbreiten mit rund 5 %-15 % niedriger.

II.2.3 Abhilfemaßnahmen

II.2.3.1 Endkunden-Mietleitungen bis einschließlich 2 Mbit/s

Die RTR schlägt vor, alle A1 TA nach der letzten Marktanalyse auferlegten Verpflichtungen aufzuheben.

II.2.3.2 Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen

Die RTR beabsichtigt, A1 TA folgende Verpflichtungen aufzuerlegen:

- Zugang zu allen erforderlichen Infrastrukturelementen und -diensten (d. h. Kollokation) sowie Nebendienstleistungen, die unabhängig vom Nutzungszweck für den Zugang zu Abschluss-Segmenten von Mietleitungen, Ethernetdiensten und unbeschalteter Glasfaser (mit bestimmten Einschränkungen²⁵) erforderlich sind;
- Preisobergrenzen für den Zugang zu Abschluss-Segmenten von Mietleitungen und Ethernetdiensten und weitgehend kostenorientierte Tarife für den Zugang zu Abschluss-Segmenten von unbeschalteter Glasfaser;
- Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung, einschließlich der Verpflichtung zur Veröffentlichung detaillierter Standardangebote auf der Website des Unternehmens und die Verpflichtung, die Angebote auf dem neuesten Stand zu halten und über etwaige Änderungen zu informieren;
- Unterschiedliche Transparenzverpflichtung bezüglich der Lage der verfügbaren unbeschalteten Glasfaser, je nach dem geografischen Gebiet, für den der Antrag gestellt wird;
- Verpflichtung zur vierteljährlichen Veröffentlichung der wichtigsten Leistungsindikatoren;
- Verpflichtung zur getrennten Buchführung.

²³ A1 TA erhebt im Durchschnitt durchgehend höhere Gebühren und verfügt dennoch nach wie vor über den höchsten Marktanteil.

²⁴ Für Kapazitäten bis 155 Mbit/s.

²⁵ Diese Voraussetzungen für den Zugang zu unbeschalteter Glasfaser gelten nur für Infrastruktur, die zum Zeitpunkt des Antrags bereits besteht und für die A1 TA eine technische operative Reserve von zwei Fasern (Glasfaserpaar) besitzt.

III. WÜRDIGUNG

III.1 Endkunden-Mietleitungen bis einschließlich 2 Mbit/s

Die Kommission hat die Notifizierung ohne Anmerkungen geprüft.

III.2 Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen

Die Kommission hat die Notifizierung und die von der RTR übermittelten zusätzlichen Informationen geprüft und nimmt wie folgt dazu Stellung:

Einbeziehung unbeschalteter Glasfaser in die Definition des sachlich relevanten Marktes

Nach der Definition in der Empfehlung über relevante Märkte sind Dienstgarantien, Bandbreite, Entfernung und der bzw. die zu bedienenden Standorte die wesentlichen Merkmale der Nachfrage nach und des Angebots von Verbindungen.

Im Hinblick auf die Abgrenzung des Marktes sollten mehrere Faktoren berücksichtigt werden (d. h. die verschiedenen Produktfunktionen, Verwendungszweck, Preisentwicklung und Kreuzpreiselastizität).

Die RTR schlägt vor, die Zugangsleitungen zu unbeschalteter Glasfaser in den Markt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen einzubeziehen. Obwohl die Kommission anerkennt, dass Verbindungen über unbeschaltete Glasfaser auch eine dedizierte Kapazität bieten könnten, ist sie der Auffassung, dass beim Zugang zu unbeschalteter Glasfaser und dem Zugang zu Abschluss-Segmenten von Mietleitungen aus funktionaler Sicht tendenziell nur zum Teil Substituierbarkeit gegeben ist. Nach Ansicht der Kommission würden die Kunden eines Komplettanschlusses mit sofortiger dedizierter, garantierter Kapazität nicht zu einem Glasfaseranschluss wechseln, da dieser mithilfe zusätzlicher Ausrüstung erst freigeschaltet werden müsste. Auch die funktionalen Unterschiede spiegeln sich tendenziell in Zusatzkosten im Zusammenhang mit der Freischaltung von unbeschalteten Glasfaserleitungen wider.

In ihrer Notifizierung zieht die RTR wettbewerbsrechtliche Grundsätze heran, um eine solche weit gefasste Marktdefinition zu rechtfertigen. In ihrer Antwort auf das Auskunftersuchen vergleicht die RTR allerdings nur die Preise für den Zugang zu Ethernetmietleitungen und unbeschalteten Glasfaserleitungen, ohne die Kosten für die technische Ausrüstung zu berücksichtigen. Auf der Grundlage dieser Analyse kommt die RTR zu dem Schluss, dass die Preise für Ethernetmietleitungen um einiges höher sind als die Preise für den Zugang zu unbeschalteter Glasfaser (ohne Ausrüstung). Des Weiteren geben die österreichischen Betreiber an, unbeschaltete Glasfaser (anstelle von Mietleitungen/Ethernetdiensten mit höheren Bandbreiten) bereits zu nutzen, wann immer dies möglich ist. Die Kommission hebt hervor, dass die RTR sowohl die Gesamtkosten von Mietleitungen als auch diejenigen von unbeschalteter Glasfaser hätte ermitteln müssen, um (unter Berücksichtigung der Gesamtkosten für die Nutzung dieser Infrastruktur) herauszufinden, ob Käufer von Abschluss-Segmenten von Mietleitungen bei einer kleinen, aber nennenswerten Preiserhöhung (5-10 %) des hypothetischen Monopolisten zu unbeschalteter Glasfaser wechseln würden. Die Kommission nimmt jedoch die nationalen Gegebenheiten in Österreich zur Kenntnis, wo der RTR zufolge i) mobile Breitbanddienste eine wesentliche Rolle spielen und ii) glasfasergestützte Dienste bereits als eines der Hauptprodukte (insbesondere von Mobilfunkbetreibern) in einer ähnlichen Weise wie Abschluss-Segmente von Mietleitungen genutzt werden.

Angesichts dieser Sachlage hat die Kommission keine Einwände gegen den Vorschlag der RTR, unbeschaltete Glasfaser in die Definition des sachlich relevanten Marktes einzubeziehen; sie ersucht die RTR jedoch, den Markt aufmerksam zu beobachten, um herauszufinden, ob sich glasfasergestützte und Mietleitungsdienste in Richtung einer weiteren Substituierbarkeit entwickeln werden oder ob sie eher eine andere Art von Dienstleistungen mit Ergänzungscharakter darstellen.

Aufgrund der Notifizierung und der zusätzlichen Angaben der RTR ist die Kommission der Auffassung, dass der Maßnahmenentwurf der RTR in den Geltungsbereich des Artikels 7 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie fällt; insbesondere aus den folgenden Gründen hat sie ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem EU-Recht:

Einheitliche Definition des sachlich relevanten Marktes

Vereinbarkeit mit Artikel 8 Absatz 5 Ziffer (a) und (c) und Artikel 15 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie

Gemäß den Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht²⁶ sollte die Abgrenzung des relevanten Marktes auf der Grundlage einer Substituierbarkeitsprüfung erfolgen, bei der sowohl der nachfrageseitige als auch der angebotsseitige Wettbewerbsdruck analysiert wird. Wie oben erläutert, ist die Marktabgrenzung auf der Grundlage einer Substituierbarkeitsprüfung festzulegen, in deren Rahmen Faktoren wie Produktmerkmale, Nutzungszweck, Preisentwicklung und Kreuzpreiselastizität untersucht werden. Die Einbeziehung bestimmter Produkte in den Markt bzw. ihr Ausschluss vom Markt führt entsprechend zu einer weiteren oder engeren Marktdefinition, was sich wiederum auf die Berechnung der Marktanteile und die Feststellung etwaiger beträchtlicher Marktmacht auswirkt.

In diesem Zusammenhang schlägt die RTR im Gegensatz zur vorherigen Marktanalyse die Abgrenzung eines einzigen sachlichen und räumlichen Marktes für Abschluss-Segmente von Mietleitungen vor. Aufgrund der von der RTR vorgelegten wenig umfangreichen Informationen kam die Kommission jedoch zu dem vorläufigen Schluss, dass die Wettbewerbsbedingungen in den Marktsegmenten mit niedriger und hoher Kapazität (d. h. mit Bandbreiten von 2 Mbit/s und darüber) heterogen sind und eine weiter gefasste Abgrenzung der Märkte nach Bandbreiten rechtfertigen ließen.

Nach den Angaben aus der Notifizierung besteht ein erheblicher Unterschied hinsichtlich der Wettbewerbsposition von A1 TA im Segment der Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit hoher Kapazität – in dem das Unternehmen (unter Berücksichtigung der intern bereitgestellten Dienstleistungen) lediglich 40-60 % der Bandbreite und weniger als 20 % der Bandbreite auf dem Handelsmarkt bereitstellt und in dem andere Betreiber offenbar in die eigene Infrastruktur investiert haben und dies auch weiterhin tun – im Vergleich zu der Position des Unternehmens in den Abschluss-Segmenten mit geringer Kapazität. In letzterem Segment reichen die Marktanteile von A1 TA (unter Berücksichtigung intern bereitgestellter Dienstleistungen) von 60 % (weniger als 2 Mbit/s) bis 80 % (2 Mbit/s) und ohne intern bereitgestellte Dienstleistungen von rund 5 % (Leitungen mit weniger als 2 Mbit/s) bis zu etwa 65 % (Leitungen von 2 Mbit/s).

Der relativ geringe Marktanteil von A1 TA bei den hohen Bandbreiten lässt darauf schließen, dass die Wettbewerbsbedingungen, die die RTR in ihrer vorherigen

²⁶ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (2002/C 165/03).

Marktanalyse festgestellt hatte und der zufolge in einigen städtischen Gebieten Mietleitungen mit hoher Kapazität auf wettbewerbsorientierten Märkten angeboten wurden, unverändert sind. Davon ausgehend müsste sich eine Wiederaufnahme der Regulierung negativ auf die Präsenz anderer Betreiber auf dem Markt auswirken, die derzeit die Flexibilität genießen, ohne Regulierung mit den etablierten Unternehmen im Wettbewerb zu stehen. Außerdem würde dies auch darauf hindeuten, dass die Zutrittsschranken zu einem Markt für Leitungen mit hohen Bandbreiten zumindest in einigen Gebieten überwunden werden konnten und es anderen Betreibern gelungen ist, einen beträchtlichen Marktanteil zu erlangen und damit eine gewisse Dynamik in den Markt zu bringen. Die Kommission befürchtet, dass sich die Wiedereinführung von Abhilfemaßnahmen in den Gebieten, in denen Wettbewerbsbedingungen herrschen, in erheblichem Maße negativ auf die Geschäftspläne der anderen Betreiber auswirken könnte, die dann, um im Wettbewerb bestehen zu können, attraktivere Angebote in den Markt bringen müssen, um mit den aus der Regulierung resultierenden Angeboten gleichzuziehen..

Unter diesen Umständen und angesichts der Tatsache, dass keine ordnungsgemäße Substituierbarkeitsprüfung auf der Grundlage genauerer Daten vorgenommen wurde, hat die Kommission ernsthafte Zweifel, ob der Maßnahmenvorschlag mit Artikel 8 Absatz 5 Ziffer (a) und (c) der Rahmenrichtlinie vereinbar ist, insbesondere ob RTR durch die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Förderung des Binnenmarktes beiträgt, indem es die Vorhersehbarkeit der Regulierung fördert, sicherstellt, dass Unternehmen nicht diskriminierend behandelt werden, den Wettbewerb schützt und infrastrukturasierten Wettbewerb fördert. Darüber hinaus, hat die Kommission ernsthafte Zweifel, ob der sachlich relevante Markt in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts abgegrenzt wurde und daher, ob die Marktabgrenzung mit Artikel 15 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie vereinbar ist.

Unzureichende Marktdaten – zumindest für das Segment des Marktes mit hoher Kapazität – zur Rechtfertigung der Einstufung von A1 TA als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht

Vereinbarkeit mit Artikel 8 Absatz 5 und Artikeln 14 und 16 der Rahmenrichtlinie

Wie in den Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse erläutert, müssen die Marktabgrenzung und die beträchtliche Marktmacht nach den gleichen Methoden und Grundsätzen festgestellt werden, die im Wettbewerbsrecht angewandt werden. In ihrer Beschlusspraxis hat die Kommission die Schwelle für eine beherrschende Stellung in der Regel erst ab einem Marktanteil von über 40 % angesetzt, obwohl sie in einigen Fällen auch bei einem niedrigeren Marktanteil Bedenken hinsichtlich einer beherrschenden Stellung haben kann, da eine Marktbeherrschung manchmal auch ohne einen hohen Marktanteil vorliegt.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die RTR bislang noch keine ausreichenden Beweise dafür vorgelegt hat, dass A1 TA über beträchtliche Marktmacht auf dem Vorleistungsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen verfügt.

Die RTR macht geltend, dass intern bereitgestellte Abschluss-Segmente von Mietleitungen in den Markt aufgenommen worden seien, weil von der Annahme ausgegangen werde, dass der interne Gesprächsverkehr im Falle einer Erhöhung oder Senkung der Marktpreise auf dem Handelsmarkt bereitgestellt würde. Die Einbeziehung der sogenannten konzerninternen Verkäufe wird jedoch nicht durch weitere Analysen

untermauert. Die RTR präzisiert insbesondere nicht, welche Art von konzerninternen Verkäufen sie berücksichtigt (d. h. den Tochtergesellschaften für die Zwecke des weiteren Verkaufs auf dem Handelsmarkt bereitgestellte Mietleitungen auf Endkundenebene oder Mietleitungen für den internen Gebrauch von Tochtergesellschaften) und wie diese Verkäufe sich auf die Marktmacht von A1 TA auf dem Handelsmarkt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen auswirken. Die Kommission räumt ein, dass einige Basisstationen österreichischer Mobilfunkbetreiber möglicherweise tatsächlich von mehr als einem Zugangsinteressenten mitgenutzt werden könnten. Dies würde dann die Einbeziehung intern bereitgestellter Abschluss-Segmente von Mietleitungen rechtfertigen, da die vorhandenen Kapazitätsreserven von mehreren Betreibern gemeinsam genutzt werden könnten. Die RTR hat jedoch keine Beweise für die Anzahl der gemeinsam genutzten Basisstationen vorgelegt, sondern stattdessen automatisch alle intern erbrachten Dienstleistungen in die Berechnung der Marktanteile einfließen lassen. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Marktanteile des vertikal integrierten Betreibers künstlich aufgebläht werden.

Unabhängig von der Frage, ob die konzerninternen Verkäufe in den relevanten Markt einbezogen werden sollten oder nicht, kann die Kommission anhand der Analyse der RTR schließen, dass A1 TA lediglich in den Segmenten mit niedrigen Bandbreiten (d. h. bis einschließlich 2 Mbit/s) über hohe Marktanteile verfügt, während das Unternehmen im Bereich der Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit höherer Kapazität, die im Einklang mit Feststellungen der RTR das am meisten nachgefragte Produkt sind, wesentlich niedrigere Marktanteile zwischen 40-60 % (unter Berücksichtigung intern bereitgestellter Dienstleistungen) bzw. lediglich 5-15 % (Handelsmarkt) besitzt. Die obengenannten Marktanteile scheinen zu bestätigen, dass es anderen Betreibern gelungen ist, einen wesentlichen Teil des Marktes für Abschluss-Segmente von Mietleitungen in Österreich für sich zu gewinnen, was von der wirtschaftlichen Durchführbarkeit einer Duplizierung der Infrastruktur zumindest in den Gebieten zeugt, in denen eine ausreichende Nachfrage nach Mietleitungen hoher Bandbreite besteht.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission beim jetzigen Stand nicht davon überzeugt, dass sich die Infrastruktur von A1 TA nicht duplizieren lässt. Die der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen lassen nicht den Schluss zu, dass RTR die Bewertung den Artikeln 14 und 16 der Rahmenrichtlinie entsprechend durchgeführt hat, insbesondere in Anbetracht von Artikel 8 Absatz 2 Ziffer (b) der Rahmenrichtlinie. Unter diesen Umständen hat die Kommission ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Einstufung von A1 TA als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht im Marktsegment für Leitungen mit hoher Kapazität.

Schaffung von Hindernissen im Binnenmarkt

Die Kommission kommt beim derzeitigen Stand zu dem Schluss, dass der von der RTR vorgelegte Beschlussentwurf ein Hindernis für die Entwicklung des Binnenmarktes darstellen würde. Die Feststellung eines Mangels an Wettbewerb zumindest im Abschluss-Segment von Mietleitungen mit hoher Kapazität, die im Widerspruch zu der früheren Beurteilung der RTR steht, könnte erhebliche negative Folgen für die tatsächlichen bzw. für potenzielle Wettbewerber aus anderen Mitgliedstaaten haben, die ihre Dienstleistungen in Österreich erbringen wollen.

Darüber hinaus ist die Kommission überzeugt, dass die Wiedereinführung von Regulierungsverpflichtungen in einigen dichtbesiedelten Gebieten Österreichs, in denen

bereits Wettbewerb herrschte, dazu führen könnte, dass die gegenwärtigen Wettbewerber von A1 TA gezwungen wären, mit den regulierten Diensten des etablierten Betreibers in Wettbewerb zu treten. Die Verfügbarkeit regulierter Dienstleistungen auf einem durch eine starke Präsenz alternativer Anbieter gekennzeichneten Markt würde sich negativ auf die Fähigkeit dieser Anbieter auswirken, ihren Kunden Dienstleistungen anzubieten (einschließlich europaweiter Konnektivität und anderer grenzüberschreitender Dienste), und zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission beim derzeitigen Stand der Auffassung, dass die notifizierten Maßnahmen ein Hemmnis für den Binnenmarkt schaffen würden.

Die vorstehende Bewertung entspricht dem vorläufigen Standpunkt der Kommission zu diesen Notifizierungen und lässt etwaige sonstige Stellungnahmen zu anderen mitgeteilten Maßnahmenentwürfen unberührt.

Die Kommission weist darauf hin, dass im Einklang mit Artikel 7 der Rahmenrichtlinie die als Entwurf notifizierte Maßnahme bezüglich der Abschluss-Segmente für Mietleitungen in Österreich weitere zwei Monate lang nicht verabschiedet werden darf.

Gemäß Artikel 7 Absatz 7 der Rahmenrichtlinie kann die RTR den Maßnahmenentwurf zum Endkundenmarkt für Mietleitungen bis einschließlich 2 Mbit/s in Österreich annehmen, wovon sie die Kommission in Kenntnis setzen muss.

Gemäß Erwägungsgrund 17 der Empfehlung 2008/850/EG²⁷ wird die Kommission dieses Schreiben auf ihrer Website veröffentlichen und Dritte auffordern, zu diesen ernsthaften Zweifeln binnen zehn Arbeitstagen Stellung zu nehmen. Die Kommission betrachtet die hierin enthaltenen Informationen nicht als vertraulich. Sie können der Kommission²⁸ binnen drei Arbeitstagen nach Eingang dieses Schreibens mitteilen, ob Sie der Auffassung sind, dass dieses Dokument entsprechend den EU-rechtlichen und nationalen Rechtsvorschriften über das Geschäftsgeheimnis vertrauliche Informationen enthält, die vor der Veröffentlichung gelöscht werden sollten. Bitte geben Sie dabei auch an, warum es sich um Geschäftsgeheimnisse handelt.

Mit freundlichen Grüßen,

Für die Kommission
Maroš ŠEFČOVIČ
Vizepräsident

BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG
Für die Generalsekretärin

Jordi AYET PUIGARNAU
Direktor der Kanzlei
EUROPÄISCHE KOMMISSION

²⁷ Empfehlung 2008/850/EG der Kommission vom 15. Oktober 2008 über die Notifizierungen, Fristen und Anhörungen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG (ABl. L 301 vom 12.11.2008, S. 23).

²⁸ Bitte übermitteln Sie Ihren Antrag entweder per E-Mail (CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu) oder per Fax (+32 229-88782).