

Zusammenfassung der Stellungnahmen zur Konsultation

des Positionspapiers
Infrastructure Sharing

Wien, am 18. September 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
1.1	Allgemeines	3
1.2	Stellungnahmen	3
2	Allgemeine Stellungnahmen	4
3	Antworten zu den Fragen	4
3.1	Passives Sharing sowie Backhaul Sharing	4
3.2	Aktives Sharing.....	5
3.3	Sharing bei Legacy Technologien	7
3.4	Förderung von Neueinsteigern oder MVNOs	7

1 Einleitung

1.1 Allgemeines

Die Telekom-Control-Kommission (im Folgenden: TKK) beabsichtigt, das Positionspapier zu Infrastructure Sharing aus dem Jahr 2011 zu überarbeiten. Das Positionspapier soll gleichzeitig mit der Ausschreibung der Vergabe von Frequenznutzungsrechten im Bereich 3410 – 3800 MHz veröffentlicht werden. Die Konsultationsunterlagen wurden mit 15.2.2018 veröffentlicht. Das Positionspapier behandelt insbesondere Kooperationen zwischen den drei bestehenden MNOs, da insbesondere diese einen erheblichen Einfluss auf den Wettbewerb haben könnten.

Die RTR-GmbH hat wichtige Anregungen des Marktes gesammelt. Im vorliegenden Dokument findet sich eine Zusammenfassung wesentlicher Stellungnahmen.

Die in der Folge angesprochenen Inhalte sind unverbindlich und stellen daher kein Präjudiz hinsichtlich künftiger Entscheidungen der Telekom-Control-Kommission dar.

1.2 Stellungnahmen

Insgesamt sind fünf Stellungnahmen eingelangt. Bis auf die Stellungnahme des Amtes der niederösterreichischen Landesregierung sowie die Stellungnahme der Hutchison Drei Austria GmbH waren alle Stellungnahmen als vertraulich gekennzeichnet. Um nicht Rückschlüsse auf einzelne Aussagen anderer Stellungnahmen zu ermöglichen, werden alle Aussagen anonymisiert.

2 Allgemeine Stellungnahmen

Mehrere Teilnehmer an der Konsultation hoben die Bedeutung von Infrastructure Sharing für den 5G-Ausbau hervor. Der Dienste-Wettbewerb werde in Zukunft wichtiger sein als der Infrastruktur-Wettbewerb. Ein einzelner Teilnehmer forderte eine Liberalisierung von aktivem Sharing bei Kooperationen, solange jeder Kooperationspartner sein eigenes Spektrum nutzt, und bei Mikrozellen. Auch solle aktives Sharing (inkl. Spektrum-Pooling) für bis zu 30% des Verkehrsvolumens möglich sein. Bei Mikro- und Indoorzellen solle die Mitnutzung für alle Marktteilnehmer nicht eingeschränkt werden dürfen. D.h. weder solle es eine regulatorische Einschränkung geben noch sollen Dritte durch Kooperationen anderer Betreiber von der Mitbenutzung von Mikro- und Indoorzellen ausgeschlossen werden.

Im Detail nannten einzelne Teilnehmer noch weitere Punkte von Relevanz: Frequenz-Pooling solle erleichtert werden. Datacenter sollten auch von externen Anbietern betrieben werden können. Campus-Netze sollten an das Core-Netz von MNOs angeschlossen werden können. Telekombetreiber sollten Strom gemeinsam nutzen bzw. untereinander weitergeben dürfen. Ein Teilnehmer sah die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung von Sharing-Kooperationen, aber keine rechtliche Grundlage dafür.

Die dargelegten Stellungnahmen wurden im Rahmen der Erwägungen berücksichtigt. Insbesondere folgende Änderungen gegenüber der konsultierten Fassung finden sich im finalen Positionspapier: Falls zwei MNOs bei nicht replizierbaren aktiven Teilen des Zugangsnetzes zur Indoor-Versorgung von indoor aus kooperieren, soll unter gewissen Voraussetzungen eine Zugangsverpflichtung gegenüber außenstehenden MNOs bestehen.

3 Antworten zu den Fragen

3.1 Passives Sharing sowie Backhaul Sharing

Das Positionspapier plant, für den zukünftigen Ausbau von passiver Infrastruktur keine Indikationen hinsichtlich der wettbewerblichen Bedenklichkeit mehr zu geben. Das Positionspapier listet relevante Punkte auf, die bei der Prüfung einer eventuellen wettbewerblichen Bedenklichkeit zu beachten sind.

Frage 1: Haben Sie zu den Begründungen oder den Regeln zu passivem und Backhaul Sharing Anregungen oder Verbesserungsvorschläge? Begründen Sie bitte Ihren Vorschlag mit wettbewerbsrelevanten Argumenten und untermauern Sie Ihr Vorbringen mit Zahlen und Fakten.

Mehrere Teilnehmer äußerten den Wunsch nach keinerlei Einschränkung bei passivem Sharing. Einzelne Teilnehmer bewerteten die neuen Regeln für passives Sharing und Backhaul Sharing als positiv. Einzelne forderten, nur allgemeines Wettbewerbsrecht anzuwenden. Ein Teilnehmer forderte eine genauere Definition

für zukünftige Rollouts – auch neue 3G/4G Standorte sollten umfasst sein. Ein Teilnehmer forderte die Förderung der Zusammenlegung von Standorten sowie mehr Kooperationen beim Backhaul. Ein Teilnehmer äußerte den Wunsch, auch aktive Antennen unter passives Sharing zu subsumieren und somit weitgehend zu erlauben. Zur Unbedenklichkeit von Backhaul-Sharing führte ein Teilnehmer an, dass auch die getrennte Nutzung einzelner Glasfaserpaare als passives Sharing betrachtet werden soll.

Als Argumente für passives Sharing wurden betriebswirtschaftliche Gründe, der Ortsbild-, Landschafts- und Umweltschutz, der Bedarf nach einem dichteren Netz an Standorten, die Statik, die elektromagnetische Umweltverträglichkeit sowie die wettbewerbliche Unbedenklichkeit genannt. Weiters wurde auf entsprechende rechtliche Vorgaben und die entsprechende wettbewerbsrechtliche Entscheidungspraxis verwiesen.

Die Stellungnahmen wurden im Rahmen der Erwägungen zum finalen Papier berücksichtigt. Die Ausführungen zu passivem Sharing und Backhaul Sharing im Positionspapier wurden überarbeitet. Auch neue 3G/4G Standorte sind ein zukünftiger Rollout. Passives Sharing umfasst auch weiterhin nicht das Sharen von aktiven Antennen.

3.2 Aktives Sharing

Das Positionspapier unterscheidet zwischen Wien, Linz und Graz und anderen Gebieten bei aktivem Sharing. In Wien, Linz und Graz wird aktives Sharing als wettbewerblich bedenklich angesehen. Daher soll vorgesehen werden, aktives Sharing in den Nebenbestimmungen des Frequenzzuteilungsbescheids in diesen Gebieten zu untersagen. Darüber hinaus soll lediglich eine wettbewerbsrechtliche Einzelfallprüfung ex-post erforderlich sein. Unter bestimmten Umständen soll aktives Sharing aber auch in Wien, Linz und Graz erlaubt sein. In diesen Fällen seien die gemeinsam genutzten aktiven Teile des Zugangsnetzes aber auch Dritten anzubieten. Das Positionspapier erwägt zu aktivem Sharing eine Berichts- und Auskunftspflicht, um der Regulierungsbehörde eine wettbewerbliche Bewertung zu ermöglichen.

Frage 2: Teilen Sie die Einschätzung zur Bedeutung des Infrastrukturwettbewerbs im Mobilfunk? Diese Einschätzung dient als Ausgangspunkt sowohl für die Nebenbestimmungen im Rahmen von Frequenzvergaben als auch bei einer gegebenenfalls erforderlichen wettbewerbsrechtlichen Bewertung. Begründen Sie bitte Ihren Vorschlag mit wettbewerbsrelevanten Argumenten und untermauern Sie Ihr Vorbringen gegebenenfalls mit Zahlen und Fakten

Mehrere Teilnehmer gaben an, dass sich der Wettbewerb von der Infrastruktur weg auf die Dienste verlagern werde. Die Kapazität werde von der Anzahl der Sites, der spektralen Effizienz und dem Spektrum bestimmt. Die Bedeutung des Zugangsnetzes im Wettbewerb nehme ab. Die Differenzierung im Kernnetz sei für den Wettbewerb wichtiger als das Zugangsnetz. Ein Teilnehmer sagte, zu stark infrastrukturbasierter Wettbewerb sei für Investitionen nicht förderlich. Die Einsparungsmöglichkeiten bei Infrastructure Sharing sollen nicht durch Barrieren eingeschränkt werden. Außerdem

wurde angeführt, dass auch andere Sektoren (Energie, Auto, OTTs) im Rahmen von 5G Konnektivität anbieten könnten.

Frage 3: Haben Sie zum Gebiet Wien, Linz und Graz und der Begründung dieser Regel Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge? Sollte dieses Gebiet und die entsprechende Regel weiter oder enger gesetzt werden? Begründen Sie bitte Ihren Vorschlag mit wettbewerbsrelevanten Argumenten und untermauern Sie Ihr Vorbringen gegebenenfalls mit Zahlen und Fakten.

Alle Teilnehmer lehnten ein Verbot von aktivem Sharing in Wien, Graz und Linz ab. Das Verbot habe keine wettbewerbsfördernde Wirkung, ein bundesweit einheitliches Regelwerk wäre besser. Der 5G-Ausbau erfordere verstärkte Zusammenarbeit gerade im urbanen Raum, um Kosten zu sparen. Die Verhandlungssituation der Vermieter der Standorte würde sich auf Kosten der Mobilfunker durch das Verbot verbessern. Auch die Versorgungsaufgabe aus der Multibandauktion 2013 habe hohe Kosten verursacht, weil der Vermieter aufgrund der Vorgaben eine höhere Standortmiete verlangen konnte. Der Infrastrukturwettbewerb sei in Wien, Graz und Linz ohnehin abgesichert. Aktive „Massive MIMO Antennen“ sollten als passive Teile betrachtet werden und damit nicht unter das Verbot fallen. Kooperationen würden den Ausbau erleichtern. Das Verbot könne den Rollout in Wien, Graz und Linz verlangsamen. Eine Kooperation im Rahmen von MORAN solle überall möglich sein. Ein Verbot sei auch nicht im Interesse der betroffenen Gemeinden. Für Mikrozellen (etwa auch indoor) sollen keine Einschränkungen gelten. Ein Teilnehmer sah auch eingeschränkte Regelungsmöglichkeiten im Rahmen des § 55 TKG. Ein Teilnehmer führte an, dass bei dünnbesiedelten Gebieten der Ausbau unwirtschaftlich sein könne und Verwaltungsgrenzen dafür keine sinnvolle Abgrenzung seien. Gleichzeitig sei aktives Sharing in Städten aufgrund der hohen Nachfrage ohnehin nicht sinnvoll.

Die Stellungnahmen wurden im Rahmen der Erwägungen zum finalen Positionspapier berücksichtigt. Das finale Positionspapier untersagt aktives Sharing in Wien, Graz und Linz ausschließlich im Freien.

Frage 4: Haben Sie zur Ausnahmeregelung zum Verbot von aktivem Sharing sowie der Verpflichtung, der Ausnahmeregelung unterliegende aktive Infrastruktur auch Dritten anzubieten, und der Begründung dieser Regeln Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge? Sollte diese Regel weiter oder enger gesetzt werden? Sollte das verpflichtende Angebot gegenüber Dritten näher definiert werden? Begründen Sie bitte Ihren Vorschlag mit wettbewerbsrelevanten Argumenten und untermauern Sie Ihr Vorbringen gegebenenfalls mit Zahlen und Fakten.

Einzelne Teilnehmern befürchteten die Entstehung von Rechtsunsicherheit. Eventuell müsste aufgrund der Regel später ein Rückbau von Anlagen erfolgen. Mehrere Teilnehmer nannten Wünsche für eine erweiterte Ausnahmeregelung bei Indoorlösungen (genannt wurden etwa Hotels, Einkaufszentren, Veranstaltungshallen), geförderten Infrastrukturen sowie Verkehrsanlagen. Besonders Bestandgeber würden oft eine einheitliche Infrastruktur und somit Sharing fordern. Ein Teilnehmer forderte eine Ausnahme für Elemente, die der

Systemtechnik (BTS/NodeB) nachgeschaltet sind, wie etwa Master Unit und optische Remote Units.

Das Verbot von aktivem Sharing gilt im finalen Positionspapier im Freien in Wien, Graz und Linz.

Frage 5: Haben Sie Anregungen oder Verbesserungsvorschläge zur Auskunftspflicht? Begründen Sie bitte Ihren Vorschlag.

Ein Teilnehmer forderte eine Berichtspflicht nur alle 24 Monate. Ein Teilnehmer verwies auf die Mehrkosten und den fehlenden Bedarf. Ein Teilnehmer führte die Rechtsunsicherheit bei nachträglicher Überprüfung an. Ein Teilnehmer äußerte den Wunsch, Zugang zu den Berichtsdaten zu erhalten.

Im finalen Positionspapier wurde in diesem Punkt keine Veränderung vorgenommen.

3.3 Sharing bei Legacy Technologien

Das Positionspapier listet relevante Punkte auf, die bei der Prüfung einer eventuellen wettbewerblichen Bedenklichkeit zu beachten sind. Schwellenwerte von 10% bzw. 3% Anteil der Legacy Geräte an der relevanten Dienstleistung als Schwelle für eine 3 auf 2 bzw. 2 auf 1 Reduktion werden genannt.

Frage 6: Sind aus Ihrer Sicht bei Legacy Technologien weitere Punkte zu beachten? Haben Sie Anregungen oder Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der Schwellenwerte (Prozentsatz und relevante Dienstleistung als Basis)? Begründen Sie bitte Ihren Vorschlag mit wettbewerbsrelevanten Argumenten und untermauern Sie Ihr Vorbringen mit Zahlen und Fakten.

Mehrere Teilnehmer führten an, dass das Verkehrsvolumen einfacher zu messen sei als die Zahl der Endgeräte. Ein Teilnehmer gab an, dass der relative Anteil des Verkehrs, der nur über eine bestimmte Technologie abgewickelt werden könne, als Maßzahl herangezogen werden solle. Ein Teilnehmer forderte, die Schwellenwerte auf 15% bei 2 Teilnehmern und auf 10% bei einem Teilnehmer zu erhöhen. Sensoren und M2M-Karten sollen ausgenommen werden. Pooling solle auch bei Legacy Kooperationen erleichtert werden. Ein Teilnehmer führte an, dass eine Zusammenlegung in ländlichen Gebieten erfolgen könne, um eventuell Legacy Technologien aufrechtzuerhalten.

Das finale Positionspapier nimmt bei den Anteilswerten von 3 bzw. 10% nunmehr Bezug auf das Verkehrsvolumen.

3.4 Förderung von Neueinsteigern oder MVNOs

Das Positionspapier, das die Grundlage für die Vergaben gemäß derzeitigem Spectrum Release Plan sein soll, erklärt, dass sich die TKK die Förderung von Neueinsteigern oder MVNOs vorbehält und dass gegebenenfalls Kooperationen mit Neueinsteigern nicht den Regeln des Positionspapiers unterliegen. Neueinsteiger würden in der Regel für mehr Wettbewerb sorgen.

Frage 7: Sehen Sie die Förderung von Neueinsteigern, wie sie etwa in den Sharing Möglichkeiten zum Ausdruck kommt, als ausreichend behandelt an? Begründen Sie bitte Ihre Argumentation mit wettbewerbsrelevanten Argumenten und untermauern Sie Ihr Vorbringen gegebenenfalls mit Zahlen und Fakten.

Mehrere Teilnehmer sahen keinen Bedarf für die Förderung von Neueinsteigern oder MVNOs. Ein Teilnehmer hinterfragte, wer ein Neueinsteiger sei und verwies auf die Komplexität einer Zugangsverpflichtung. Es sei eine Einschränkung unter anderem des Kreises der Zugangsberechtigten, der zeitlichen Dauer, sowie auf das betroffene Band notwendig. So solle etwa regional eine Mindestinfrastruktur vorhanden sein.

Das finale Positionspapier unterscheidet klar zwischen Neueinsteiger und MVNOs.