Telefónica Germany GmbH & Co. OHG Georg-Brauchle-Ring 50 80992 München
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,
Post und Eisenbahn
Referat 226
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Master Expert Regulierungsökonomie
Regulatory Affairs
Peter Oefinger
T +49 (0)211 448 5143
F +49 (0)211 448 4722
M +49 (0)177 448 5143
E peter.oefinger@telefonica.com

UST-IdNr. DE 811 889 638, Amtsgericht München HRA 70343, Gesellschafter: Telefónica Germany Management GmbH, Sitz in München, Amtsgericht München HRB 109061, und Telefónica Deutschland Holding AG, Sitz in München, Amtsgericht München HRB 231055, WEEE-Reg.-Nr. DE 10160885.
Geschäftsführung und Vorstand beider Gesellschafter: Markus Haas (Vorsitzender), Valentina Daiber, Nicole Gerhardt, Alfons Lösing, Wolfgang Metze, Malik Rao, Markus Rolle. Vorsitzende des Aufsichtsrates der Telefónica Deutschland Holding AG: Laura Abasolo Garcia de Baquedano.

per Mail 226.lokalesbreitband@BNetzA.DE

31.08.2020

Stellungnahme: Entwurf der Verwaltungsvorschrift für Frequenzzuteilungen für lokale, breitbandige Frequenznutzungen im Frequenzbereich 24,25 - 27,5 GHz (VV Lokales Breitband 26 GHz)

Öffentliche Fassung - ohne Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Sehr geehrte Frau Neeb, sehr geehrter Herr Heutmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen Bezug auf den oben genannten Entwurf der VV Lokales Breitband 26 GHz und nutzen im Folgenden gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir beschränken uns dabei auf einige aus unserer Sicht wesentliche Aspekte und verweisen im Übrigen auf unsere Stellungnahme vom 02.03.2020.

Vorbemerkung:

Telefónica Germany erkennt an, dass der Entwurf der Verwaltungsvorschrift teilweise nachgebessert worden ist:

- So begrüßen wir, dass der Entwurf von einer Reservierung von Spektrum für lokale / industrielle Nutzungen absieht.
- Ebenfalls begrüßen wir, dass der Entwurf die notwendige Sicherstellung der Funkverträglichkeit für bestehende Richtfunkanbindungen bei 26 GHz vorsieht.

In anderen zentralen Aspekten besteht hingegen unseres Erachtens noch Anpassungs- bzw. Schärfungsbedarf:

- Durch den bisher vorgesehenen Verzicht auf eine Spektrumskappe besteht das Risiko, dass ein sukzessiver Nutzungsstart durch frühzeitige Frequenzzuteilung behindert wird. Dies gilt insbesondere für die oberen 1 GHz im Frequenzbereich 26.5-27.5 GHz, **Wir fordern daher weiterhin, für diesen oberen Frequenzbereich eine Spektrumskappe von 200 MHz festzulegen sowie für das gesamte 26 GHz-Spektrum eine Spektrumskappe von 600 MHz festzulegen** (s. 2.1. Allgemeines).
- Um Frequenzhortung zu vermeiden, sollten zudem die **Anforderungen an das vom Antragsteller vorzulegende Frequenznutzungskonzept** geschärft werden (s. 2.4 Frequenzausstattung und Frequenznutzungskonzept)
- Die 12-monatige Use-it-or-lose-it-Frist ist für regionale Frequenznutzungen zu knapp bemessen und sollte durch einen **mehrjährigen Entwicklungspfad** ergänzt werden (s. 2.8 Widerruf der Frequenzzuteilung).
- Hinsichtlich des zeitlichen Verfahrensablaufs bleibt der Entwurf der Verwaltungsvorschrift unklar und birgt das Risiko eines – ineffizienten – „Windhundrennens". Daher sollte ein **„Tag-Eins-Verfahren" für die binnen einer bestimmten Frist eingegangenen Anträge** vorgesehen werden (s. 4. Antragsverfahren).

2.1 Allgemeines / Spektrumskappe

Der Entwurf führt aus, die Bundesnetzagentur gehe davon aus, dass für den drahtlosen Netzzugang auch zukünftig ausreichend Frequenzen in den mm-Wellen-Bereichen bereitstünden und verweist dabei auf die harmonisierten Frequenzen bei 42 GHz (40,5-43,3 GHz). Daher werde für die Antragstellung keine Spektrumskappe und keine maximale Größe für das beantragte Gebiet festgelegt. Um Unternehmen zu ermöglichen, auch noch zu einem späteren Zeitpunkt auf ausreichende Frequenzressourcen zurückzugreifen, gelte zudem für alle Beteiligten ein Verhandlungsgebot zwischen Betreibern von grundstücksübergreifenden und grundstücksbezogenen Anwendungen.

Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass der Bereich von 42 GHz kein technisches Substitut für 26 GHz bei grundstücksübergreifenden Anwendungen ist. Dies gilt zum einen, weil die Ausbreitungsbedingungen gegenüber 26 GHz wegen der erheblich höheren Frequenz nochmals deutlich verschlechtert sind. Zum anderen ist der Grad der globalen Harmonisierung bei 42 GHz nicht vergleichbar mit der Situation bei 26 GHz, so dass auch ein ähnlich entwickeltes Ökosystem aus Netzsystemtechnik und Endgeräten bei 42 GHz erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt zu erwarten ist. Nicht zuletzt ist auch das 42-GHz-Band ein wichtiges Frequenzband für Richtfunkanwendungen. [redacted] Daher ist dafür Sorge zu tragen, dass Nachfrager mit berechtigtem Interesse auch wirklich Zugang zu 26 GHz-Spektrum erhalten. Dies ist bisher nicht der Fall.

Im Entwurf wird insofern zum Beispiel ausgeführt, dass die Bundesnetzagentur davon ausgehe, dass die beantragten Bandbreiten auf Grund der aktuell verfügbaren Geräteparameter maximal 800 MHz betragen werden. Je mehr Bandbreite beantragt werde, desto detaillierter sei der Bedarf zu begründen.

Wir halten die Annahme der Bundesnetzagentur, dass ein Antragsteller Frequenzen um Umfang von 800 MHz (oder sogar noch mehr beantragen könne), für fragwürdig, da eine solche Frequenzanhäufung bei einem Antragsteller zu einer künstlichen Frequenzverknappung und zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte.

Zudem lässt der Entwurf eine Regelung bezüglich des oberen 1 GHz im Frequenzbereich bei 26 GHz (26.5-27.5 GHz) gänzlich vermissen, obwohl absehbarer Weise nur in diesem Bereich kurzfristig Systemtechnik/Endgeräte verfügbar werden. Denn in diesem Frequenzbereich besteht aufgrund der Überlappung mit dem in den USA, Japan und Korea genutzten 28 GHz-Band bereits ein umfassendes globales Ökosystem.

Damit alle berechtigten Antragsteller einen fairen Zugang zum 26 GHz-Band insgesamt und insbesondere zum besonders attraktiven Teil des 26 GHz-Spektrums erhalten können, ist es daher unabdingbar, dass die Menge an Spektrum aus dem oberen 1 GHz, die einem einzelnen Antragsteller zugeteilt wird, begrenzt wird (siehe dazu auch unsere Stellungnahme vom 02.03.2020). Etwaiger Mehrbedarf eines Antragstellers an Spektrum kann dann jeweils mit Frequenzen aus dem unteren Bereich des 26 GHz-Spektrums bedient werden (sofern auch dort Vorkehrungen getroffen werden, die eine übermäßige Frequenzhäufung bei einem einzigen Antragsteller verhindern). So wird in Abschnitt 2.6 „Carrier Aggregation“ des Entwurfs auch darauf hingewiesen, dass kein Anspruch auf zusammenhängendes Spektrum bestehe und daher im Zweifel auf die Möglichkeit, Carrier Aggregation einzusetzen, zurückgegriffen werden solle.

Telefónica Germany beantragt daher, dass in der VV Lokales Breitband 26 GHz folgende Festlegungen getroffen werden:

1. **Einem Antragsteller (einschließlich den mit ihm verbundenen Unternehmen) werden im obersten GHz des 26 GHz-Bands (= im Bereich 26.5-27.5 GHz) maximal Nutzungsrechte im Umfang von 200 MHz zugeteilt.**
2. **Einem Antragsteller (einschließlich den mit ihm verbundenen Unternehmen) werden im gesamten 26 GHz-Band maximal Nutzungsrechte im Umfang von 600 MHz zugeteilt.**
3. **Hilfsweise zu 2.: Einem Antragsteller (einschließlich den mit ihm verbundenen Unternehmen) werden im gesamten 26 GHz-Band maximal Nutzungsrechte im Umfang von 800 MHz zugeteilt.**

Mit Blick auf das Verhandlungsgebot zwischen Betreibern von grundstücksübergreifenden und grundstücksbezogenen Anwendungen ist festzuhalten, dass die Planung und Konzeption einer grundstücksübergreifenden, regionalen oder gar bundesweiten Nutzung in der Regel einen deutlich größeren zeitlichen Vorlauf erfordert als eine rein grundstücksbezogene oder eine Indoor-Nutzung. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Antragstellung durch lokale Nutzer regelmäßig mit zeitlichem Vorsprung gegenüber regionalen Nutzern erfolgen wird. Umso mehr ist die Bundesnetzagentur gehalten sicherzustellen, dass bestehende lokale Zuteilungsnehmer gegenüber regionalen Nutzern keine prohibitiven Bedingungen aufstellen und so den Rollout grundstücksübergreifender Nutzungen verhindern. Zudem wäre es für einen regionalen Zuteilungsnehmer zeitaufwändig und komplex, wenn er im Zweifel mit einer Vielzahl lokaler Nutzer verhandeln müsste. Dies verdeutlicht abermals die Notwendigkeit einer 200 MHz-Spektrumskappe im oberen 1 GHz des Spektrums. Mit einer solchen Spektrumskappe könnte das Verhandlungsgebot in der Praxis letztlich obsolet werden.

Sollte die Bundesnetzagentur trotz alledem von der beantragten Festlegung von Spektrumskappen im 26 GHz-Frequenzbereich absehen, wäre es jedenfalls unverzichtbar, Transparenz über die gestellten Anträge zu schaffen (s. dazu 4. Antragsverfahren).

2.4 Frequenzausstattung und Frequenznutzungskonzept

Telefónica Germany begrüßt, dass der Entwurf der Verwaltungsvorschrift die Vorlage eines Frequenznutzungskonzepts durch den Antragsteller vorsieht. Allerdings sollten die Anforderungen an das Frequenznutzungskonzept klarer und umfassender formuliert sein, um Frequenzhortung vorzubeugen. Denn die Tatsache, dass eine Frequenznutzung gegebenenfalls nur lokal oder grundstücksbezogen erfolgt, entbindet nicht vom Grundsatz der effizienten Frequenznutzung entsprechend der Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 TKG.

Es sollte daher ein eindeutiger Kriterienkatalog – wie auch im Rahmen anderer Verfahren zur Frequenzbereitstellung (z.B. aktuell bei 450 MHz) – aufgestellt werden. Neben dem technischen Frequenznutzungskonzept sollten insbesondere auch Angaben zu fachlicher Expertise, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit erfolgen, inklusive entsprechender Konkretisierung der Kriterien.

2.8 Widerruf der Frequenzzuteilung

Der Entwurf der Verwaltungsvorschrift weist darauf hin, dass gemäß § 63 TKG eine Frequenzzuteilung widerrufen werden kann, wenn nicht innerhalb eines Jahres nach Zuteilung mit der Nutzung begonnen wurde oder die Frequenz länger als ein Jahr nicht im Sinne des mit der Zuteilung verfolgten Zwecks genutzt worden ist.

Die Anwendung eines solchen "Use-it-or-lose-it"-Verfahren innerhalb eines Zeitraums von 12 Monaten mag bei lokalen oder Indoor-Anwendungen vertretbar sein.

Insbesondere bei regionalen Anwendungen erscheint ein solch kurzes Zeitfenster jedoch kritisch. Denn die für ein regionales Versorgungsziel erforderliche, deutlich größere Zahl an Sendestandorten erfordert natürlicherweise einen deutlich längeren Realisierungszeitraum, da die personellen Ressourcen, u.a. im Baugewerbe, keine derart punktuelle Realisierung zulassen. Andererseits muss jedoch bereits zum Zeitpunkt der Planung der ersten Standorte langfristige Planungssicherheit bestehen, dass das avisierte Versorgungsgebiet vollständig abgedeckt werden kann. Nur wenn diese Sicherheit besteht, lohnt die Investition in Endgeräteentwicklung, Vertriebsstruktur und Marketing.

Wir regen daher erneut an, bei regionalen Anwendungen einen mehrjährigen Entwicklungspfad der Versorgung auf Basis eines Frequenznutzungskonzeptes mit der Möglichkeit des sukzessiven Nutzungsstarts vorzusehen, der mit dem Beginn der Zuteilung innerhalb eines angemessenen Zeitraums erfüllt werden muss und letztlich in eine Komplettversorgung des Gesamtgebiets mündet. Innerhalb dieses Entwicklungszeitraums müsste der Zuteilungsnehmer nach Aufforderung den Nachweis über entsprechende Planungs- und Akquisetätigkeiten erbringen. Eine solche Vorgehensweise stünde im Einklang mit den Auflagen aus Frequenzauktionen, innerhalb eines bestimmten – mehrjährigen – Zeitraums eine definierte Versorgung sicherzustellen.

4. Antragsverfahren

Der Entwurf der Verwaltungsvorschrift enthält keine Angabe zum Beginn des Antragsverfahrens. Telefónica Germany unterstützt weiterhin die Bestrebungen der Bundesnetzagentur, das 26-GHz-Frequenzband zeitnah und bedarfsgerecht für 5G bereitzustellen.

Insbesondere wenn die Bundesnetzagentur von der Festlegung der beantragten Spektrumskappen absehen sollte, würden wir die Eröffnung des Antragsverfahrens zu einem bestimmten Datum indes für kontraproduktiv halten, da dies ein „Windhundrennen" verursachen könnte. Jeder potenzielle Nutzer sähe sich genötigt, möglichst rasch Anträge zu stellen, was zu Lasten der Qualität und der tatsächlichen Effizienz der Frequenznutzung gehen könnte. **Sinnvoll erschiene daher eine Stichtagsregelung dahingehend, dass Anträge, die bis zu einer gewissen Frist gestellt wurden, als zeitgleich eingegangen betrachtet** und dementsprechend gleichberechtigt bearbeitet werden („Tag-Eins-Verfahren"). Denkbar wäre zum Beispiel, dass für einen Zeitraum von zwei Monaten ab Beginn des Antragsverfahrens keine Anträge beschieden werden. Erst nach Ablauf dieser zwei Monate sollte dann die Bearbeitung der eingegangenen Anträge erfolgen. Ein solches „Tag-Eins-Verfahren", wie es von der Bundesnetzagentur auch in anderen Verfahren bereits angewandt wurde, würde erheblich zur Planbarkeit und Rechtssicherheit beitragen. Es sollte zudem mit der Gewährleistung der notwendigen Verfahrenstransparenz einhergehen. Wir schlagen dazu vor, ein Portal aufzubauen, in dem die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt gestellten Anträge – ggf. anonymisiert – einsehbar sind. Es würde sich anbieten, hierzu das für die Antragstellung durch die Bundesnetzagentur bereits geplante Web Portal zu nutzen bzw. dieses weiter zu entwickeln.

Mit freundlichen Grüßen

i.V. Grewe

Dirk Grewe, LL.M.
Director Regulatory Affairs

i.A. Peter Oefinger

Peter Oefinger
Master Expert Regulierungsökonomie