MVNO europe

Antwort an die Bundesnetzagentur

Orientierungspunkte und Bedarfsabfrage zur Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz für den Ausbau digitaler Infrastrukturen

1 April 2022

Dieser Beitrag von MVNO Europe darf vollständig veröffentlicht werden.

Deutsche Übersetzung.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung ***2***

II. Die Position von MVNO Europe und wichtige Anliegen an die BNetzA ***3***

III. Die Auferlegung von Vorleistungszugangsverpflichtungen ist rechtlich möglich ***5***

IV. Weitere Bemerkungen, ausgelöst durch Abschnitte 8 und 10 ..... ***6***

V. Relevante Präzedenzfälle der EU-Mitgliedstaaten ***7***

VI. Über MVNO Europe ***7***

VII. MVNO Europe Kontaktdaten ***9***

I. Einleitung

1. MVNO Europe begrüßt die von der Bundesnetzagentur (im Folgenden „BNetzA") ergriffene Initiative zur Durchführung einer zusätzlichen Stakeholder-Konsultation, die die Orientierungspunkte der BNetzA für die zukünftige Funkfrequenzlizenzierung (800-MHz-, 1.800-MHz- und 2,6-GHz-Bänder)[1] enthält.

2. Diese Antwort von MVNO Europe sollte in Verbindung mit unserer Antwort auf die BNetzA-Konsultation zu den 5 Szenarien[2] gelesen werden, die wir im September 2021 eingereicht haben.

3. MVNO Europe vertritt verschiedene Mobile Virtual Network Operator (MVNOs), einschließlich der auf dem deutschen Mobilfunkmarkt tätigen Unternehmen (e.g. freenet Group, sipgate, Voiceworks) und Unternehmen, die als europaweite/globale 'Internet of Things'-Betreiber (e.g. Cubic Telecom, Transatel, Sierra Wireless) tätig sind. Wir vertreten auch Unternehmen, die sich auf dem deutschen Mobilfunkdienstemarkt erweitern wollen.

[1] BNetzA Orientierungspunkte 2022:

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/Orientierungspunkte2022.pdf?__blob=publicationFile&v=2

[2] BNetzA SzenarienPapier 2022:

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/Szenarienpapier2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1

4. Bitte erlauben Sie uns zu betonen, dass MVNOs Vorleistungsentgelte für den Zugang zu Mobilfunknetzen zahlen (für jede Gesprächsminute, für jede SMS, für jedes MB mobiler Daten). Ein Teil des Datenverkehrs von MVNOs ist Datenverkehr, der sonst in den Netzwerken von Mobilfunknetzbetreibern nicht vorhanden wäre, da MVNOs oft Marktnischen bedienen, für die Mobilfunknetzbetreiber nicht gut ausgestattet sind, und MVNOs innovative Dienste entwickeln, die völlig neue Arten und Mengen von Verkehr generieren. Daher helfen MVNOs den Mobilfunknetzbetreibern, ihr Gesamtgeschäft auszubauen, und tragen zur Kapitalrendite der Mobilfunknetzbetreiber bei, einschließlich der Rückforderung der Gebühren, die sie für Funkfrequenzen zahlen. In Deutschland zahlen Service Provider / MVNOs (einschließlich 1&1) mindestens 2 Mrd. EUR pro Jahr an Vorleistungsentgelten an die drei Mobilfunknetzbetreiber.

II. Die Position von MVNO Europe und wichtige Anliegen an die BNetzA

5. MVNO Europe ist der Ansicht, dass der deutsche Mobilfunkmarkt unterdurchschnittlich abschneidet und keine angemessenen Wettbewerbs-, Innovations- und Verbrauchervorteile bietet, insbesondere im Vergleich zu vielen anderen EU-Mitgliedstaaten, in denen Mainstream-Dienste mit besserer geografischer Abdeckung zu weitaus günstigeren Preisen hinsichtlich Geschwindigkeit und Datenzuweisungsverhältnissen verfügbar sind und wo die Dienste (und die Unternehmen, die sie liefern) viel vielfältiger sind.

6. Dieser Zustand in Deutschland ist eine Folge von: (i) der Art und Weise, wie der Markt fast ausschließlich durch „grobe" Frequenzauktionen strukturiert wurde, und (ii) die mangelnde Bereitschaft der Regulierungsbehörde, entschieden zu handeln, um den Wettbewerb zu fördern und einen zweckdienlichen Vorleistungszugang zu Mobilfunknetzen zu erleichtern.

7. Das Ergebnis war ein enges Oligopol mit einem streng kontrollierten Wettbewerbsumfeld, in dem der Vorleistungszugang oft (konstruktiv) verweigert wird und – sofern gewährt – zu Bedingungen erfolgt, die absichtlich herabgesetzt werden, um den Wettbewerb zu unterdrücken. In einem solchen Kontext werden Diensteanbieter (oder Light MVNOs) weitgehend als Vertriebskanäle für die Mobilfunknetzbetreiber angesehen, und vollwertige MVNOs sind selten und stellen einen sehr kleinen Anteil des Marktes dar, wobei seit der Übernahme von E-Plus durch Telefónica Deutschland kein neuer vollwertiger MVNO entstanden ist.

8. Diese Situation muss sich ändern, wenn Deutschland in Bezug auf die digitale Transformation nicht weiter hinter anderen EU-Mitgliedstaaten zurückbleiben soll und um Verbraucher, Geschäftskunden und öffentliche Verwaltungen durch bessere und maßgeschneidertere Mobilfunkdienstangebote zu stärken und ihren vielfältigen Bedürfnissen nach Konnektivität und verwandten Diensten gerecht zu werden.

9. Darüber hinaus ist die Förderung des Wettbewerbs in einem Umfeld, das von stark steigender Inflation geprägt ist, unerlässlich, um die Dienste für alle Arten von Nutzern erschwinglich zu halten.

10. Daher (auch nach Prüfung des Konsultationsdokuments) fordert MVNO Europe die BNetzA auf, wie folgt vorzugehen:

    a) Strukturieren Sie das anstehende Verfahren zur Frequenzzuteilung so, dass es sich nicht um eine „rohe" Frequenzauktion handelt, und binden Sie die Frequenzlizenzen an explizite Vorleistungszugangsverpflichtungen.

    b) Stellen Sie sicher, dass diese explizite Vorleistungszugangsverpflichtungen über eine bloße Verhandlungspflicht hinausgehen, und stellen Sie ausdrücklich sicher, dass sowohl Light- als auch Full-MVNO-Zugang von Frequenzinhabern auf Anfrage von Zugangssuchenden effektiv bereitgestellt wird (innerhalb bestimmter Fristen, z. B. 4 Monate nach einer formellen Anfrage). Geben Sie ausdrücklich an, dass die Vorleistungszugangsverpflichtungen alle Geschäftsmodelle unterstützen sollen, einschließlich u. a. solche Geschäftsmodelle, die sich an Verbraucher, gewerbliche Nutzer und öffentliche Verwaltungen, das Internet der Dinge, Network Slicing und andere neue Netzwerkmerkmale und -entwicklungen richten.

    c) Falls es Schwierigkeiten gibt sicherzustellen, dass solche Zugangsverpflichtungen alle von einem Unternehmen gehaltenen Funkfrequenzen abdecken (und nicht nur die bereitzustellenden 800-MHz-, 1.800-MHz- und 2,6-GHz-Bänder), könnte die BNetzA (wie in der Tschechischen Republik und Frankreich – siehe unten) verlangen, dass im Rahmen der Erteilung der Frequenzlizenz eine Reihe von MVNO-Zugangsverpflichtungen schriftlich eingegangen werden.

    d) Stellen Sie sicher, dass die Vorleistungszugangsverpflichtungen eine interne/externe Nichtdiskriminierungsverpflichtung für nicht preisliche Aspekte enthalten (äquivalente RAN-Abdeckung, gleichwertiger Zugang zu Technologiegenerationen ohne Verzögerung, Freiheit für den Zugangsnehmer, seine eigene Ausrüstung, Software, OSS/BSS/ HLR/Switches/SMSCs usw. zu nutzen, eigene Zusammenschaltungsvereinbarungen für den gesamten Off-Net-Verkehr, eigene Roaming-Vereinbarungen, falls gewünscht, usw.). Im Wesentlichen und in Analogie zur Regulierung von Festnetzmärkten sollte der Vorleistungszugangsnehmer niemals verpflichtet sein, Vorleistungsprodukte zu erwerben, wenn er diese selbst herstellen oder von einem Dritten beschaffen kann.

e) Verbieten Sie Margin-Squeeze und geben Sie an, dass die BNetzA dieses Verbot durchsetzen wird, indem sie der BNetzA ermöglicht, die Testmethode festzulegen, begleitet von einer klaren Verpflichtung der BNetzA, dass sie regelmäßig Margin-Squeeze-Tests durchführen wird (wie dies in Norwegen der Fall ist).[3] Darüber hinaus sollten die Lizenzbedingungen ausdrücklich die Möglichkeit für Marktteilnehmer und die BNetzA enthalten, Margin-Squeeze-Tests im Falle einer Änderung der Marktbedingungen auszulösen.

III. Die Auferlegung von Vorleistungszugangsverpflichtungen ist rechtlich möglich

11. MVNO Europe möchte betonen, dass es für die BNetzA keine Hindernisse gibt, explizite zweckdienliche Vorleistungszugangsverpflichtungen (wie wir oben vorschlagen) aufzuerlegen, sofern dies gerechtfertigt ist.

Nach deutschem Recht

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 20. Oktober 2021[4] klargestellt, dass die BNetzA bei Frequenzzuteilungen rechtssicher eine marktmachtunabhängige Diensteanbieterpflicht auferlegen kann.

Die Monopolkommission hat in ihrem 12. Branchengutachten (Dezember 2021)[5] die Sicherung des Wettbewerbs durch eine strikte Diensteanbieterpflicht weiterverfolgt.

Nach EU-Recht, umgesetzt in deutsches Recht

12. Artikel 52 des Europäischen Kodex für elektronische Kommunikation (umgesetzt in § 105 des seit dem 01.01.2021 geltenden deutschen Telekommunikationsgesetzes) verpflichtet die BNetzA gesetzlich dazu, eine mögliche Vorgabe des Vorleistungsnetzzugangs im Rahmen eines Frequenzvergabeverfahrens begründet zu prüfen. Der Verweis (§ 105 Abs. 2 Nr. 1) auf „*beispielsweise*" impliziert, dass nicht nur nationales und regionales Roaming, sondern beispielsweise auch Light- und Full-MVNO-Zugang abgedeckt sind. Das BNetzA-Verfahren

---

Nkom - Grundsätze für Margin-Squeeze-Tests in Markt 15:

https://www.nkom.no/english/market-regulation/_/attachment/download/3d3948dc-1fd8-461f-bb8e-a630fd27c157:dccdd9d5a65715947cfccc19b12e7e2ff076abec/200514%20M15%20Annex%202%20Principles%20for%20margin%20squeeze%20tests.pdf

[4] Urteil (6 C 8.20).

[5] Monopolkommission:

https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/sektorgutachten-telekommunikation.html

muss diesbezüglich explizit sein, d. h. die BNetzA kann den Netzzugang auf Vorleistungsnetzzugangsebene nicht ablehnen ohne eine substantielle Diskussion/Ausarbeitung der betreffenden Fragen in ihrem Entscheidungsprozess.

IV. Weitere Bemerkungen, ausgelöst durch Abschnitte 8 und 10

13. MVNO Europe weist darauf hin, dass das Konsultationsdokument der BNetzA auf die Förderung des Wettbewerbs (Abschnitt 8. Wettbewerb und chancengleicher Zugang) und den Dienstewettbewerb (Abschnitt 9. Dienstewettbewerb) verweist.

14. Wir sind jedoch überrascht, wie kurz (jeweils weniger als 1 Seite) und sehr zaghaft diese Verweise sind, obwohl wir begrüßen (Seite 27, Absatz 5), dass die BNetzA offenbar beabsichtigt, die bestehenden Diensteanbieterverpflichtungen/-vereinbarungen aus zu werten und mit 5G verbundene Weiterentwicklungen des Vorleistungsmarktes zu bewerten.

15. Dies löst die folgenden Kommentare von MVNO Europe aus:

    a) Der Marktanteil von Diensteanbietern / Light MVNOs in Deutschland schrumpft. Studien wie die des VATM (Marktstudie 2021) haben gezeigt, dass die deutschen Mobilfunknetzbetreiber Telekom, Vodafone und Telefónica von Jahr zu Jahr höhere Marktanteile erreichen (von 85,4 % in 2020 auf nun 91,2 % in 2021). Die Marktanteile der Diensteanbieter / Light MVNOs gehen von Jahr zu Jahr deutlich zurück (von 14,6 % in 2020 auf nur noch 8,8 % in 2021). Der Übergang von 1&1 zum nationalen Roaming spielt zwar eine Rolle, dies deutet jedoch darauf hin, dass unabhängige Unternehmen immer weniger in der Lage sind, den Kunden differenzierte und attraktive Dienste anzubieten. Ebenso besorgniserregend ist die Tatsache, dass es in Deutschland seit vielen Jahren keinen neuen Full MVNO gibt.

    b) Der Fokus sollte nicht nur auf „neuen" 5G-Business-/Vorleistungslösungen liegen, wie sie beispielsweise durch Network Slicing ermöglicht werden, oder die auf „Verticals" abzielen. MVNO Europe ist bei BEREC (Absätze 13 und 30 unserer Antwort auf die Konsultation zum BEREC 5G-Radar[6]) bekannt, dass es sich dafür einsetzt, dass auch dem „allgemeinen" (d. h. nicht spezialisierten oder hypermodernen) zweckmäßigen Zugang zu 5G-Netzwerken Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, um den Wettbewerb allgemein zu fördern, für Dienste, die von traditionellen Sprach-/SMS-/Datenpaketen über reine Datenangebote bis

[6] Antwort von MVNO Europe an BEREC:

https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/9801-contribution-from-mvno-europe-to-the-pub_0.pdf

hin zum Internet der Dinge und völlig neuen Dienstleistungsangeboten und Geschäftsmodellen reichen.

16. Wie Verfahren vor der BNetzA (insbesondere Transatel gegen Telefónica[7]) zeigen, führt ein bloßer Auftrag an einen Mobilfunknetzbetreiber, mit einem Unternehmen, das einen Vorleistungszugang sucht, zu verhandeln, nicht zu einem Markteintritt und birgt ein hohes Risiko, dass letztendlich eine faktische Lieferverweigerung bestätigt wird. Ein derart begrenztes Mandat ermöglicht es dem Mobilfunknetzbetreiber tatsächlich, auf Zeit zu spielen, indem er die Verhandlungen in die Länge zieht und versucht, technische Beschränkungen und finanzielle und/oder Volumenverpflichtungen aufzuerlegen, die innovative Geschäftsmodelle zunichtemachen, deren Akzeptanz durch die Nutzer ungewiss ist und/oder die möglicherweise in langwierigen und teuren Streitbeilegungsverfahren erneut geprüft werden, die sich kleine innovative Unternehmen einfach nicht leisten können.

17. Tatsächlich unterstreicht die Erfahrung von +/- 3 Jahren mit der Verhandlungspflicht, die in den Frequenzlizenzen von 2018 enthalten ist, die Mängel dieses regulatorischen Ansatzes. Es wird daher nicht überraschen, dass MVNO Europe ein anderes Modell für die nächste Funkfrequenzzuteilungsrunde befürwortet, insbesondere die explizite Reihe von Vorleistungszugangsverpflichtungen, wie in Absatz 10 oben dargelegt.

18. Zusammenfassend würde MVNO Europe erwarten, dass die nächste Runde der Frequenzzuweisungen eindeutige Anforderungen an die Frequenzinhaber mit sich bringt, einen zweckdienlichen Vorleistungszugang, einschließlich MVNOs, bereitzustellen, um den Wettbewerb und die Innovation zu erhalten und zu verbessern und letztendlich für Endbenutzerinteressen von Vorteil zu sein.

V. Relevante Präzedenzfälle der EU-Mitgliedstaaten

19. Bitte erlauben Sie MVNO Europe zu wiederholen dass in anderen EU-Mitgliedstaaten der Großabnehmerzugang in Übereinstimmung mit europäischem Recht durch Funkfrequenz-Zuweisungsverfahren bauftragt wurde. Zuletzt haben in 2020 und 2019 Portugal, Tschechien und Frankreich solche Anforderungen eingeführt und den Full MVNO-Zugang ausdrücklich in Frequenzzuteilungsverfahren angeordnet (im Falle von Tschechien und Frankreich durch Verpflichtungserklärungen der Funkfrequenzbieter).

[7] Streitbelegungsverfahren nach §133 TKG:

https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK2-GZ/2021/BK2-21-0005/BK2-21-0005_Antrag.html

a) Portugal: Artikel 45 der Auktionsverordnung für die Zuteilung von Frequenz-Nutzungsrechten von 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2.1 GHz, 2.6 GHz und 3.6 GHz Bändern über Netzzugangsauflagen (englischer Text liegt vor[8]).

b) Tschechien: Ausschreibung zur Gewährung von Radiofrequenz-Nutzungsrechten für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze in 700 MHz and 3400–3600 MHz Frequenzbändern (englischer Text liegt vor)[9]. Siehe insbesondere in Anhang 2A den Abschnitt über die verpflichtende Abgabe eines Großabnehmerangebots (für bestehende Mobilfunkbetreiber)[10], die auch die Beschreibung eines Preis-Kosten-Scheren-Tests enthält, der bei Bedarf anzuwenden ist. Bitte beachten Sie auch, dass die tschechische Regulierungsbehörde den Preis-Kosten-Scheren-Test kürzlich angewendet hat und dass ihre Entscheidung vom Berufungsgericht bestätigt wurde. Dies führte zu einer 41%igen Senkung von Großabnehmergebühren, die ein Mobilfunknetzbetreiber (T-Mobile Czech Republic) einem MVNO[11] in Rechnung stellte.

c) Frankreich: ARCEP Beschluss über die Modalitäten und Bedingungen zur Gewährung von Frequenznutzungsrechten im 3,4-3,8 GHz Band in Metropolitan-Frankreich für die Einrichtung und Nutzung eines öffentlich zugänglichen Mobilfunknetzes[12]. Siehe insbesondere Abschnitt I.6.1, mit dem Titel "Engagements d'accueil des MVNO" (S. 33-34). Dieser ARCEP-Beschluss wurde durch Regierungsbeschluss vom 30. Dezember 2019[13] bestätigt.

MVNO Europes Stellungnahmen zu BNetzA-Konsultationen vom 28. Februar 2018 und 29. September 2017 enthalten Einzelheiten über weitere frühere Verfahren in EU-Mitgliedstaaten, in denen MVNO-Zugang durch Frequenzzulassungsverfahren angeordnet wurden, auf die wir uns hier zur Vermeidung von Wiederholung beziehen. Wir hatten darin spezifische Zitate aus

[8] Verordnung Nr. 987-A/2020, vom 5. November 2020: https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1573881

[9] Ref. No. ČTÚ-38 426/2020-613, vom 7. August 2020. Die englische Version aller Dokumente befindet sich unter dem Hauptteil der Verfahrensbekanntgabe.

[10] Seite 8 et seq., Anhang 2A: https://www.ctu.eu/sites/default/files/obsah/ctu/announcement-invitation-tender-granting-rights-use-radio-frequencies-provide-electronic/obrazky/annex2adeclarationincumbentoperator.pdf

[11] Von der CTU Website (in englisch): https://www.ctu.eu/monthly-monitoring-report-no-72021-dispute-decision-wholesale-prices-mobile-data-unsolicited-calls

[12] Beschluss 019-1386 vom 21. November 2019: https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/19-1386.pdf

[13] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039699703

früheren französischen Funklizenzen einbezogen, die seit circa 2010 zu Full MVNO-Zugang geführt haben.

VI. Über MVNO Europe

20. MVNO Europe vertritt verschiedene Arten von Mobilfunkprovidern (Mobile Virtual Network Operators, MVNO) mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen, die Verbraucher, Geschäftskunden, den öffentlichen Sektor, M2M (Machine-to-Machine), IoT (Internet of Things) usw. bedienen.http://www.mvnoeurope.eu/members

21. Derzeit machen MVNOs etwa 10% der SIM-Karten in der Europäischen Union aus.

22. Der Begriff "virtuell" bezieht sich auf die Tatsache, dass MVNOs keine Kontrolle über Funkfrequenzen und die damit verbundene Mobilfunkinfrastruktur (Antennen, Basisstationen usw.) kontrollieren. Allerdings kontrollieren MVNOs die Hardware/Software/Ressourcen, die für die Erbringung drahtloser/mobiler Dienste erforderlich sind, und sie können andere Telekommunikationsinfrastrukturen besitzen, je nach Umfang ihres Geschäftsmodells.

23. Unsere Mitglieder liefern Mobile-only-Angebote, kombinierte Festnetz-Mobilfunk-Angebote sowie Angebote, die Mediencontent, Finanzdienstleistungen, M2M-Kommunikation einschließlich Connected Car, Embedded Data SIMs für Tablets, Laptops und sonstige Geräte beinhalten. Unsere Mitglieder sind außerdem im Großhandel als MVNE (Enabler) / MVNA (Aggregator) aktiv. MVNO Europe vertritt hingegen keine Branded Reseller.

24. MVNOs tragen erheblich zum Wettbewerb bei und bieten klare Vorteile für Endnutzer von B2C - (Business to Consumer) und B2B - (Business to Business) Diensten.

25. Daneben tragen MVNOs über die Zahlung von Großkundenentgelten, die Einkünfte für Mobilfunknetzanbieter darstellen, zur Finanzierung von Mobilfunknetzen bei, wobei kostenaufwendige Parallellinfrastrukturen vermieden werden.

VII. MVNO Europe Kontaktdaten

Falls Sie nähere Erläuterungen oder zusätzliche Informationen zu den von MVNO Europe in diesem Dokument dargelegten Elementen und Standpunkten benötigen, wenden Sie sich bitte an:

Herrn Quentin de Phillipart, MVNO Europe Sekretariat

Tel: +32 2 789 66 23 – quentin@mvnoeurope.eu | www.mvnoeurope.eu

38, Rue de la Loi, 1000 Brüssel – 5. Etage