

(Entscheid der Eidgenössischen Kommunikationskommission vom 23. März 2000)

Fernmeldewesen. Änderung einer Mobilfunkkonzession. Versorgungspflichten. Gutheissung eines Änderungsgesuchs.

- Die Eidgenössische Kommunikationskommission ist gemäss Art. 5 in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1 FMG für die Änderung der Konzession zuständig (Ziff. 2.1).
- Die in einer Mobilfunkkonzession enthaltenen Versorgungsverpflichtungen können abgeändert werden, wenn die Konzessionärin beweisen kann, dass sie diese aus Gründen ausserhalb ihres Einflussbereiches nicht mehr erfüllen kann. Sie muss zudem schlüssig nachweisen, dass sie jeden Versuch unternommen hat, ihren Verpflichtungen nachzukommen (Ziff. 2.1).
- Wenn das Verhalten von Behörden und die Befürchtungen in Gemeinden und vor allem in der Bevölkerung zu zum Teil erheblichen Verzögerungen im Aufbau des Antennennetzes führen und die Anfragen um Mitbenutzung von bestehenden Antennenstandorten lange Behandlungszeiten aufweisen, so liegen Gründe vor, die ausserhalb des Einflussbereiches der Gesuchstellerin stehen (Ziff. 2.3-2.5).

Télécommunications. Modification d'une concession de radiocommunication mobile. Obligation de fournir certaines prestations. Admission d'une demande de modification.

- Selon l'art. 5 en relation avec l'art. 10 al. 1 LTC, la Commission de la communication est compétente pour la modification de la concession (ch. 2.1).
- L'obligation de fournir certaines prestations contenue dans une concession de radiocommunication mobile peut être modifiée si la concessionnaire prouve qu'elle ne peut plus les fournir pour des raisons situées en dehors de sa sphère d'influence. Elle doit en outre démontrer de manière concluante qu'elle a tenté par tous les moyens de satisfaire à ses obligations (ch. 2.1).
- Si le comportement des autorités et les craintes soulevées parmi des communes et surtout parmi la population conduisent à des retards parfois importants dans l'aménagement d'un réseau d'antennes et si le traitement de demandes portant sur l'utilisation en commun d'emplacements existants s'avère long, on se trouve en présence de raisons situées en dehors de la sphère d'influence de la requérante (ch. 2.3-2.5).

Telecomunicazioni. Modifica di una concessione di radiocomunicazione mobile. Obbligo di fornire determinate prestazioni. Ammissione di una domanda di modifica.

- Secondo l'art. 5 in relazione con l'art. 10 LTC, la Commissione federale delle comunicazioni è competente per la modifica della concessione (n. 2.1).
- L'obbligo di fornire determinate prestazioni, contenuto in una concessione di radiocomunicazione, può essere modificato se la concessionaria prova di non essere più in grado di fornire tali prestazioni per motivi indipendenti dalla sua volontà. La concessionaria deve inoltre provare di avere concretamente tentato in tutti i modi possibili di adempiere ai suoi obblighi (n. 2.1).
- Se il comportamento delle autorità ed i timori nei Comuni e soprattutto nella popolazione portano a ritardi a volte importanti nella costruzione della rete di antenne e se le richieste di uso comune di antenne già esistenti richiedono tempi di trattazione lunghi, occorre ammettere che vi sono motivi indipendenti dalla volontà della richiedente (n. 2.3-2.5).

Die Gesuchstellerin ist aufgrund ihrer Konzession befugt, digitale Mobilfunkdienste in der Schweiz, wie z. B. Sprachübermittlung, Kurzmitteilungsdienste (SMS, Short Message Service), Sprachmitteilungsdienste (Voice Mail), Fax und Datenübertragung, über ein digitales zelluläres Mobilfunknetz auf der Basis der heutigen und zukünftigen Phasen des GSM-Standards (Global System for Mobile Communication) zu erbringen.

Folgende Versorgungspflichten sind in der Konzession enthalten:

Datum Bevölkerung Fläche

Ende April 1999 50% 16%

Ende 1999 75% 24%

Ende 2000 86% 33%

Ende 2001 95% 53%

Die Gesuchstellerin hat ihr GSM-Netz im 1800 MHz-Bereich Ende Juni 1999 bereits mit Verspätung auf obige Versorgungspflicht (per Ende April 1999) in Betrieb genommen. Deshalb wurde die Konzession entsprechend angepasst (Verfügung der Eidgenössischen Kommunikationskommission [ComCom] vom 24. März 1999). Mit dieser Verfügung wurde die Konzession insofern abgeändert, als das Datum der Versorgungspflicht für die erste Ausbauphase gemäss Ziff. 3.2.5 der Mobilfunkkonzession von ursprünglich Ende April 1999 neu auf Ende Juni 1999 festgesetzt wurde.

Da sie noch nicht eine maximale Abdeckung erreicht, versorgt die Gesuchstellerin einen Teil der Bevölkerung bzw. der Fläche der Schweiz durch National Roaming (Möglichkeit, sich in einem fremden, inländischen Mobilfunknetz einzuzwählen) über die Swisscom. Da der Rollout (Aufbau des Netzes) und die Aufhebung des National Roaming nur gebietsweise abgewickelt und nicht Basisstationen einzeln in Betrieb genommen werden, gibt es in solchen Gebieten bereits durch die Gesuchstellerin erstellte Anlagen, die aber noch nicht tatsächlich genutzt werden. Darauf dass die Versorgungspflicht jedoch mit eigener Infrastruktur erfüllt werden muss und dass National Roaming nur eine Übergangslösung ist, hat das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) die Gesuchstellerin bereits mit Schreiben vom 24. August 1999 hingewiesen. Ebenso, dass die Versorgungswerte ohne diejenigen Basisstationen erreicht werden müssen, die sich in einem National-Roaming-Gebiet befinden und nur betriebsbereit, jedoch nicht in Betrieb sind.

Mit Schreiben vom 23. November 1999 teilte die Gesuchstellerin der ComCom mit, dass es nicht möglich sein werde, die zweimonatige Verzögerung, die sie bereits zur Verschiebung des Markteintritts gezwungen habe, bis Ende dieses Jahres wett zu machen. Da sich die verzögernden Faktoren in den letzten Monaten tendenziell eher noch verstärkt hätten, müssten sie gar eine erhöhte Unsicherheit in der Planung hinnehmen. Bis zum 28. Februar 2000 sollten eine Bevölkerungsabdeckung von 72% und eine Flächenabdeckung von 23% erreicht werden. Ende März 2000 - nach Zuschaltung weiterer National-Roaming-Zonen - würden die 75%-Marke für die Bevölkerungsabdeckung und die 24%-Marke für die Flächenabdeckung erreicht werden.

Entsprechend beantragte sie eine Erstreckung der Frist zur Versorgung von 75% der Bevölkerung und 24% der Fläche von Ende Dezember 1999 auf den 31. März 2000. Unter Berücksichtigung der im vergangenen Frühling gewährten Fristerstreckung von 2 Monaten werden die in der Konzession gesteckten Ziele mit einem Verzug von einem Monat erfüllt.

(...)

Am 16. Februar 2000 orientierte die Gesuchstellerin das BAKOM telefonisch darüber, welche Versorgungsgrade sie per Ende 1999 erreicht hatte und mit welchen Werten im Frühjahr 2000 zu rechnen sein werde.

Somit muss zwischen denjenigen Werten, die die Gesuchstellerin mit effektiv betriebenen Anlagen erreicht und solchen theoretischer Natur, die sie erreichen würde, wenn sie alle erstellten Basisstationen nutzen würde, unterschieden werden.

Folgende Versorgungswerte wurden mit effektiv aufgeschalteten Anlagen erreicht:

Datum Bevölkerung Fläche

Ende 1999 55.18% 18.29%

Folgende Versorgungswerte würden erreicht, wenn alle erstellten Anlagen in Betrieb genommen würden:

Datum Bevölkerung Fläche

Ende 1999 75.08% 26.15%

Ende Februar 2000 79.2% 29.3%

Ende März 2000 82.7% 31.8%

2. Rechtliches

2.1. Gesuch um Konzessionsänderung

Da die Gesuchstellerin wie oben dargelegt die Versorgungspflicht der zweiten Ausbauphase nicht einhalten konnte, ersucht sie um Anpassung der Konzession.

Gemäss Art. 5 in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG, SR 784.10) ist die ComCom für die Änderung der Konzession zuständig und gemäss Art. 8 des Geschäftsreglements der Kommunikationskommission vom 6. November 1997 (SR 784.101.115) bereitet das BAKOM die Entscheide der ComCom vor. Das BAKOM hat die Instruktion in dieser Sache durchgeführt und die ComCom ist für die Änderung von Ziff. 3.2.5 der Konzession zuständig. Auf das Gesuch wird eingetreten.

Gemäss Ziff. 3.2.5 der Konzession können die Versorgungsverpflichtungen abgeändert werden, wenn die Konzessionärin beweisen kann, dass sie diese aus Gründen ausserhalb ihres Einflussbereiches nicht mehr erfüllen kann. Sie muss zudem schlüssig nachweisen, dass sie jeden Versuch unternommen hat, ihren Verpflichtungen nachzukommen.

Es ist somit zu prüfen, welche Gründe zu den Verzögerungen im Ausbau der Infrastruktur geführt haben, ob diese im Einflussbereich der Gesuchstellerin gestanden haben und ob diese jeden Versuch unternommen hat, die drohenden Verspätungen abzuwenden.

(...)

2.3. Würdigung der vorgebrachten Gründe

Anhand von insgesamt 10 ausführlich dokumentierten Fällen zeigt die Gesuchstellerin auf, wie das Verhalten von Behörden und die Befürchtungen in Gemeinden und vor allem in der Bevölkerung zu zum Teil erheblichen Verzögerungen führen. Kommunale Verfahren werden sistiert oder formlos ruhen gelassen, da die Baubewilligungsbehörden die neuen Standortdatenblätter des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) oder einen oberinstanzlichen Entscheid abwarten oder da sie zuerst ein eigenes Konzept ausarbeiten wollen. Die beschriebenen Fälle zeigen deutlich, dass bei Gesuchsverfahren auf kommunaler Ebene erhebliche Schwierigkeiten zu bewältigen sind. Einerseits fehlt es den entscheidenden Gremien häufig an fundierter Kenntnis der Materie und andererseits werden nicht nur vereinzelt unter dem Druck der Bevölkerung Entscheide gefällt, die von der Rechtsmittelinstanz korrigiert werden müssen.

Soweit Site-Sharing (gemeinsame Nutzung von Standorten) betreffend, ist die Gesuchstellerin in der unkomfortablen Situation, dass sie als «jüngste» Anbieterin auf die Kooperation mit den beiden anderen Mobilfunkbetreiberinnen angewiesen ist, da diese im Aufbau der eigenen Infrastruktur schon deutlich weiter fortgeschritten sind. Die Gesuchstellerin führt aus, dass es bis zu drei Monaten dauere, bis die Y. bei einem gemeinsam genutzten Standort die notwendige neue Immissionsberechnung erstelle, und selber habe sie verhältnismässig wenig Verhandlungsmacht, um die Y. zu einer speditiven Zusammenarbeit zu bewegen. Mit Z. habe bisher nicht einmal eine grundsätzliche Einigung über die kommerziellen Bedingungen der gemeinsamen Standortnutzung gefunden werden können. Diese Umstände dokumentierte die Gesuchstellerin mit einer ganzen Reihe von Fällen.

Die geltend gemachten Gründe liegen mindestens zu einem wesentlichen Teil ausserhalb des Einflussbereiches der

Gesuchstellerin.

Der wachsende Widerstand war schon anfangs 1999 ersichtlich und es war sofortiges Handeln seitens aller Mobilfunkbetreiberinnen angezeigt. Die Gesuchstellerin hat denn auch bereits im Januar 1999 mit der Information der Bevölkerung und insbesondere der potentiellen Nachbarschaft von Antennenprojekten begonnen.

2.4. Würdigung der Vorkehren der Gesuchstellerin

Die Gesuchstellerin hat auf Grund der Bedürfnisse der Öffentlichkeit auf grundlegende, präzise und ausführliche Information über die Auswirkungen der Mobiltelefonie auf den Menschen und die Umwelt eine Environmental Task Force (Arbeitsgruppe «Umwelt») geschaffen. Diese wurde bereits im Januar 1999 tätig, also bereits ein halbes Jahr vor deren Markteintritt und zu einem Zeitpunkt, in dem sich die Problematik zuspitzte. Ebenfalls bereits im Januar 1999 startete die Gesuchstellerin mit einer langen Serie von Informationsveranstaltungen für Gemeinden, die Bevölkerung im Allgemeinen und insbesondere für Nachbarn geplanter Standorte von Antennen. Bis Ende 1999 hielt sie insgesamt 179 Veranstaltungen (inkl. Verhandlungen mit Behörden [31], exkl. Einspracheverhandlungen [21]) ab. Zusammen mit den beiden andern Mobilfunkbetreiberinnen gab die Gesuchstellerin eine Informationsbroschüre heraus, rief eine Website ins Leben, richtete eine 0800-Informationshotline ein, erstellte ein Informationsdossier für Behörden und schloss kantonale Vereinbarungen ab. Mieter von Liegenschaften, auf denen eine Mobilfunkantenne erstellt werden soll, werden durch sie vor Baubeginn über das Vorhaben informiert. Auch regionale Vertretungen hat die

Gesuchstellerin geschaffen, damit der Kontakt zu Behörden durch Personen wahrgenommen werden kann, die mit den lokalen Gegebenheiten vertraut sind. Ebenso bemüht sie sich, blockierte Verfahren wieder zum Laufen zu bringen, indem sie die Behörden auf verfahrensrechtliche Ansprüche aufmerksam macht und gegebenenfalls rechtliche Schritte wegen Rechtsverzögerung einleitet.

Die Gesuchstellerin hat anfangs 1999 frühzeitig und richtig auf den Widerstand gegen die Mobilfunkantennen reagiert und zweckmässige Massnahmen ergriffen. Dass trotz diesen Bemühungen Verzögerungen eingetreten sind und sich nach der Verschiebung des Markteintritts um zwei Monate eine weitere Verzögerung von einem zusätzlichen Monat ergeben hat, ist der Gesuchstellerin nicht vorzuwerfen. Sie hat jeden Versuch unternommen, um die Versorgungspflichten möglichst einzuhalten.

2.5. Fazit betreffend Gesuch um Anpassung der Konzession

Die Gesuchstellerin erreichte die in der Konzession unter Ziff. 3.2.5 festgesetzten Versorgungsgrade für die zweite Ausbautetappe zum vorgegebenen Zeitpunkt Ende 1999 nicht.

Die von der Konzessionärin erwähnten und belegten Gründe liegen mindestens zu einem wesentlichen Teil ausserhalb des Einflussbereiches der Konzessionärin. Sie hat zudem frühzeitig jeden Versuch unternommen, trotz der schwierigen Rahmenbedingungen die Versorgungspflicht zu erfüllen. Damit erfüllt sie die Voraussetzung von Ziff. 3.2.5 der Konzession, so dass dem Gesuch entsprochen und die Verpflichtungen abgeändert werden können.

Der Zeitpunkt für die Einhaltung der Versorgungspflicht von Ende 1999 wird auf den 31. März 2000 verschoben. Es ist jedoch zu betonen, dass die Versorgungswerte ohne diejenigen Basisstationen erreicht werden müssen, die sich in einem National-Roaming-Gebiet befinden und nicht aufgeschaltet sind.

Dokumente der ComCom