

Vodafone GmbH, 40543 Düsseldorf

Vorab per E-Mail: bk2-postfach@bnetza.de
Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 2
Postfach 8001
53105 Bonn

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

Tel.: +49 (0) 211/533-1432

Fax: +49 (0) 211/533-

Mobil: +49 (0) 172

E-Mail

ralf.monius@vodafone.com

d-c.wilde@vodafone.com

Datum: 11.11.2016

BK2a-16/003

Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung der Entgelte für Carrier-Festverbindungen (CFV) SDH ab 01.01.2017

Sehr geehrter Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 26.10.2016 hat die Beschlusskammer 2 der BNetzA in ihrem Entscheidungsentwurf neue Überlassungsentgelte auf Basis des Antrags der Telekom Deutschland GmbH (im Folgenden „Telekom“) vom 01.08.2016 für Carrier-Festverbindungen (CFV)-SDH ab dem 01.01.2017 zur nationalen Konsultation gestellt. Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung.

Begrüßenswert ist zunächst, dass die Beschlusskammer der von allen Beteiligten in der öffentlichen mündlichen Verhandlung vom 13.09.2016 sowie in den daran anknüpfenden Stellungnahmen geforderten Absenkung der Überlassungsentgelte für SDH-CFV grundsätzlich gefolgt ist. Damit wurden die Wettbewerbsvoraussetzungen auf Ebene der Geschäftskunden verbessert.

Jedoch wird die Absenkung der Überlassungsentgelte durch die Beschlusskammer nach Einschätzung von Vodafone bei Weitem nicht in dem Maße vorgenommen, wie es zur Sicherung des verbleibenden Wettbewerbs sowie unter der Leitlinie wettbewerbsanaloger Entgelte sachgerecht, erforderlich und angemessen gewesen wäre. Aus den nachfolgend im Detail

Vodafone GmbH

Ferdinand-Braun-Platz 1, 40549 Düsseldorf, Postfach: 40543 Düsseldorf
Tel.: +49 (0) 211/533-0, Fax: +49 (0) 211/533-2200, vodafone.de
Geschäftsführung: Dr. Johannes Ametsreiter (Vorsitzender), Dr. Manuel Cubero del Castillo-Olivares, Anna Dimitrova, Bettina Karsch, Dr. Eric Kuisch, Gerhard Mack, Marcello Maggioni, Alexander Saul, Dr. Andreas Siemen, Dr. Peter Walz
Vorsitzender des Aufsichtsrats: Frank Rövekamp, Sitz der Gesellschaft: Düsseldorf, Amtsgericht Düsseldorf, HRB 38062

Bankverbindung:
Deutsche Bank AG, Düsseldorf
IBAN: DE68 3007 0010 0250 8000 00
UST-Nr.: 103/5700/1789
UST-IdNr.: DE 813113094
WEEE-Reg.-Nr.: DE 91435957

dargestellten Gründen sind die Überlassungsentgelte für SDH-CFV im Vergleich zu den im Konsultationsentwurf festgelegten Überlassungsentgelten weiter abzusenken.

Im Einzelnen:

1. Kalkulationsbasis, Ziffer 4.1.4.

1.1. Geplante Entgelte für passive Infrastrukturelemente der SDH-CFV sind überhöht, da sie ausschließlich auf Brutto-Wiederbeschaffungskosten basieren

Gemäß Ziffer 4.1.4.3.6 des Konsultationsentwurfs setzt die Beschlusskammer 2 bei der Kalkulation der Investitionswerte durchgehend Brutto-Wiederbeschaffungskosten an. Demnach strebt die Beschlusskammer mit der Festlegung auf diesen Kostenansatz eine weitergehende Öffnung des Marktes für Abschluss-Segmente von Mietleitungen an. Dafür sei es notwendig, dass Wettbewerber der Betroffenen in eigene CFV-Technologie investieren können, ohne sich dabei Wettbewerbsverzerrungen infolge unerreichbar günstiger Preise des marktbeherrschenden Unternehmens ausgesetzt zu sehen.

Die Begründung der Beschlusskammer für einen durchgehenden Ansatz von Brutto-Wiederbeschaffungskosten bei der Kalkulation von Investitionswerten für SDH-CFV erscheint nicht schlüssig, denn eine weitergehende Öffnung des Mietleitungsmarktes auf Basis der SDH-Technologie wird – unabhängig von der Preisgestaltung – nicht zu erreichen sein und sollte auch nicht durch hohe regulatorisch gesetzte Vorleistungspreise angereizt werden. Im aktuellen Entgeltverfahren sind sich alle beteiligten Parteien einig, dass die SDH-Technologie nicht die zukunftsfähige Technologie für Abschlusssegmente von Mietleitungen darstellt. Eine kurz- bis mittelfristige Migration auf ein natives Ethernet-Netz ist dabei unausweichlich und wird von allen betroffenen Carriern grundsätzlich angestrebt. Dies wurde auch in der öffentlichen mündlichen Verhandlung vom 13.09.2016 deutlich. Folglich wird die SDH-Technologie auch nicht zu einer Belegung des Wettbewerbs auf dem Mietleitungsmarkt beitragen können. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Telekom aussagegemäß noch in gewissem Umfang Investitionen in ihr SDH-Netz tätigt. Solange die Telekom SDH-basierte Produkte anbietet, wird sie auch Ersatzinvestitionen für SDH-Equipment tätigen müssen. Diese Ersatzinvestitionen stellen aber in keiner Weise einen Indikator für mögliche Erweiterungen des SDH-Angebots dar. Solche Erweiterungen sind lediglich im Bereich des zukunftsfähigen nativen Ethernet-Netzes zu erwarten.

Ein hoher Vorleistungspreis für SDH-CFV auf Basis durchgehender Brutto-Wiederbeschaffungskosten liegt somit – entgegen der Begründung der Beschlusskammer – fast ausschließlich im Interesse der Betroffenen und nicht im Nutzerinteresse oder im Interesse einer Stärkung des chancengleichen Wettbewerbs.

Darüber hinaus hat die Beschlusskammer es bei der Auswahl des Bewertungsmaßstabs versäumt, sich mit der NGA-Empfehlung 2010/572/EU sowie der Nichtdiskriminierungsempfehlung 2013/466/EU der EU-Kommission auseinanderzusetzen. Auch bei der Genehmigung der Abschlussegmente von Mietleitungen ist die NGA-Empfehlung zu beachten. Diese bezieht sich zwar nur auf die Märkte 4 und 5 der (früheren) Märkteempfehlung 2007/879/EG vom 17.12.2007. Die verwendete Linientechnik ist jedoch bei den Abschlussegmenten von Mietleitungen dieselbe wie beim Zugang zum Teilnehmeranschluss. Die neuere Marktempfehlung 2014/710/EU der Kommission vom 9.10.2014 bringt dies dadurch zum Ausdruck, dass sie den bisherigen Markt 6 nunmehr definiert als: „Auf der Vorleistungsebene an festen Standorten bereitgestellter Zugang zu Teilnehmeranschlüssen von hoher Qualität“.

Aus dem Erfordernis der inhaltlichen Abstimmung im Konsistenzgebot des § 27 Abs. 2 TKG ergibt sich, dass die Linientechnik beim Zugang zum Teilnehmeranschluss (Märkte 4 und 5 der früheren Empfehlung und Märkte 3a und b der neuen Empfehlung) und beim Zugang zum Abschlussegment von Mietleitungen nach den gleichen Grundsätzen bewertet werden muss. Die NGA-Empfehlung enthält in Anhang I, Ziffer 2 Vorgaben für die Bewertung der baulichen Infrastruktur, die eine Bewertung mit den historischen Kosten oder den Netto-Wiederbeschaffungskosten zumindest nahelegen. Hiernach sollen die Entgelte für den Zugang zur baulichen Infrastruktur:

„die tatsächlichen Kosten des Betreibers [...] widerspiegeln. Dabei sollen die NRB insbesondere die tatsächliche Lebensdauer der betreffenden Infrastruktur und mögliche Einsparungen des Betreibers [...] bei deren Aufbau berücksichtigen. Die Zugangspreise sollten den richtigen Wert der betreffenden Infrastruktur einschließlich der Abschreibung abbilden (Hervorhebung nur hier)“.

Durch die Nichtdiskriminierungsempfehlung 2013/466/EU der EU-Kommission vom 11.09.2013 wurden diese Vorgaben im Einklang mit der Empfehlung 2010/572/EU (so ausdrücklich EG 10 der Nichtdiskriminierungsempfehlung) dahin konkretisiert, dass die NRB die Kosten für das Kupferleitungsnetz anhand eines modernen und effizienten NGA-Netzes ermitteln sollen (Ziffern 30 ff. der Nichtdiskriminierungsempfehlung). In die Bewertung der wiederverwendbaren baulichen Infrastruktur mit Brutto-Wiederbeschaffungskosten ist dabei ausgeschlossen (Ziffer 32 Satz 3, Ziffer 34 f. der Nichtdiskriminierungsempfehlung).

Diese Vorgaben hat die Beschlusskammer bei der Auswahl des Bewertungsmaßstabs für das Anlagevermögen nicht beachtet.

Die Beschlusskammer 3 vertritt demgegenüber im jüngsten Verfahren wegen der Genehmigung von Entgelten für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (monatliche Überlassungsentgelte, BK3c-16/005) die Auffassung, dass eine Bestimmung der Kosten ausschließlich anhand von Brutto-Wiederbeschaffungswerten für ein heute neu errichtetes Netz nicht zulässig ist (vgl. Beschluss BK3c-16/005 vom 29.06.2016, S. 33). Dabei legt die Beschlusskammer insbesondere die Vorgaben

der Nichtdiskriminierungsempfehlung der EU-Kommission 2013/466/EU vom 11.09.2013 zugrunde.

Vodafone begrüßt die grundsätzliche Abkehr der Beschlusskammer 3 von einer Netzbewertung zu reinen Brutto-Wiederbeschaffungskosten und erachtet es als erforderlich, diese Abkehr auch auf die vorliegenden Entgeltgenehmigungen für Mietleitungen zu übertragen, da diese weitgehend auf derselben passiven Netzinfrastruktur produziert werden wie der Zugang zur TAL. Bezogen auf die Kosten der wiederverwendbaren baulichen Anlagen, die auch im Hinblick auf ein zukünftiges NGA-(Referenz)Netz weiterhin genutzt werden können bzw. bereits genutzt werden (insbesondere Kabelkanalanlagen und -schächte), sieht die Nichtdiskriminierungsempfehlung eine Bewertung dieser Anlagen zu kalkulatorischen Restwerten vor (vgl. Nichtdiskriminierungsempfehlung, Ziffern 33-36). Da reine Brutto-Wiederbeschaffungswerte bereits getätigte Abschreibungen grundsätzlich unberücksichtigt lassen, kommen diese folglich als geeigneter Kostenmaßstab für passive Infrastrukturelemente nicht in Betracht. Vielmehr kann der Nichtdiskriminierungsempfehlung der EU-Kommission entweder durch eine Kostenkalkulation zu historischen Kosten (ursprüngliche Anschaffungs- und Herstellungskosten abzüglich der bereits getätigten Abschreibungen) oder zu Netto-Wiederbeschaffungswerten (Wiederbeschaffungswert abzüglich bereits getätigter Abschreibungen) entsprochen werden. Bereits vollständig abgeschriebene passive Netzelemente sind grundsätzlich weder im Rahmen der Bewertung zu historischen Kosten noch zu Netto-Wiederbeschaffungswerten in die Kostenkalkulation einzubeziehen (vgl. auch Beschluss BK3c-16/005 vom 29.06.2016, S. 30).

Gemäß den Ausführungen der Beschlusskammer 3 führt die adäquate Umsetzung der Nichtdiskriminierungsempfehlung im Rahmen der Bewertung passiver Infrastrukturelemente ceteris paribus zu einer Absenkung des Investitionswertes und damit zu einer Absenkung der Kosten der effizienten Leistungserbringung (vgl. auch Beschluss BK3c-16/005 vom 29.06.2016, S. 30). Demzufolge muss es zu einer deutlichen Absenkung der Investitionswerte für Mietleitungen im Abschlussegment unterhalb der heutigen Wiederbeschaffungspreise für ein neues Netz kommen.

Nach Ansicht von Vodafone muss daher im Zusammenhang mit der Kalkulation der Investitionswerte für SDH-CFV eine Anpassung der Bewertung von wiederverwendbaren baulichen Anlagen auf Basis von historischen Kosten oder ersatzweise zu Netto-Wiederbeschaffungskosten unter Berücksichtigung der Vorgaben der Nichtdiskriminierungsempfehlung der EU-Kommission 2013/466/EU durch die Bechlusskammer vorgenommen werden.

1.2. Geplante Entgelte für aktive Infrastrukturelemente der CFV sind überhöht, da sie nicht die Brutto-Wiederbeschaffungswerte der effizienten Übertragungstechnologie widerspiegeln

Gemäß Ziffer 4.1.4.4.6 des Konsultationsentwurfs setzt die Beschlusskammer 2 bei der Kalkulation der Investitionswerte das vorhandene SDH-Netz der Betroffenen als Bemessungsgrundlage für die Wiederbeschaffungskosten an. Die Beschlusskammer begründet dies damit, dass die Betroffene wahrscheinlich auch während dieser Genehmigung einen erheblichen Umfang Ihrer Mietleitungskunden auf der Basis von SDH-Technologie versorgen wird und auch nach der Einführung von nativem Ethernet parallel SDH-Produkte weiter anbieten wird. Dafür spreche insbesondere eine gegenwärtig anhaltend hohe Nachfrage nach SDH-CFV auf Seiten der Telekom-Wettbewerber.

Der Begründung der Beschlusskammer ist zunächst entgegenzuhalten, dass die gegenwärtige und kurzfristig zu erwartende Nachfrage nach SDH-CFV im Vergleich zu Ethernet-CFV in erheblichem Maße durch zwei Aspekte getrieben wird. Zum einen werden Ethernet-Produkte auf der Grundlage eines nativen Ethernet-Netzes noch immer nicht angeboten. Erst mit diesen Produkten werden Nachfrager jedoch die wesentlichen Vorteile der Ethernet-Technologie nutzbar machen können. So erläuterte bspw. OFCOM bereits im Sommer 2013 in ihrem „Leased Lines Review“ zur Marktsituation in Großbritannien: „Modern Ethernet transmission equipment is now preferred in most new installations **because it costs less** and supports higher bandwidths.“ (Punkt 1.6 in der Zusammenfassung unter <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/business-connectivity-mr/summary>, Hervorhebung durch Verfasser). Des Weiteren trägt insbesondere auch die derzeit gültige Entgeltstruktur der aktuell von der Betroffenen angebotenen Ethernet-over-SDH CFV dazu bei, dass Ethernet-CFV aus kommerzieller Sicht an Attraktivität einbüßen. So sind Ethernet-over-SDH CFV teurer als vergleichbare SDH-Produkte, da die Entgelte für diese CFV bislang auf der Grundlage des bestehenden SDH-Netzes zzgl. weiterer Ethernet-spezifischer Kostenkomponenten kalkuliert wurden und damit nicht ihr vollständiges Effizienzpotential genutzt werden konnte.

Vodafone erwartet durch die Einführung nativer Ethernet-Produkte sowie einer Bepreisung dieser Produkte, die ihren Effizienzpotentialen gerecht werden (gilt auch für Ethernet-over-SDH) eine stark steigende Nachfrage nach Ethernet-CFV in den kommenden Jahren.

Auch aus den Ausführungen der Wettbewerber im Rahmen der mündlichen Verhandlung am 13.09.2016 wurde deutlich, dass die Marktnachfrage nach Ethernet-basierten Mietleitungen stetig steigt. Auch wenn nach wie vor ein beträchtlicher Anteil der bestehenden Mietleitungen auf SDH-Übertragungstechnologie basieren und die Telekom ein Angebot von SDH-CFV bis 2020 in Aussicht gestellt hat, können die Kosten der effizienten Leistungserbringung für SDH-CFV lediglich auf der Grundlage einer effizienten nativen Ethernet-Infrastruktur kalkuliert werden. Schließlich würde ein Netzbetreiber, der neu in den Markt für Mietleitungen eintritt oder vorhandene Übertragungsnetze ersetzt, neue Übertragungsnetze ausschließlich unter Verwendung der kosteneffizienteren nativen Ethernet-Übertragungstechnologie aufbauen und nicht – wie durch die derzeitige Kostenkalkulation unterstellt – unter Verwendung veralteter SDH-Technologie. Insofern können auch nur Wiederbeschaffungskosten für diese kosteneffizientere native Ethernet-Übertragungstechnologie veranschlagt werden, da alte SDH-Übertragungstechnologie nicht mehr

durch neue SDH-Übertragungstechnologie ersetzt wird (siehe auch Ziffer 1.1. dieser Stellungnahme).

Dies gilt in gleichem Maße für Ethernet-Mietleitungen, die von der Telekom auf Basis von SDH-Übertragungstechnologie realisiert werden, weshalb die Beschlusskammer im Parallelverfahren BK2a-16/004 entschieden hat, die Entgelte für Ethernet-over-SDH CFV auf der Grundlage einer nativen Ethernet-Technologie zu kalkulieren (vgl. Konsultationsentwurf BK2a-16/004, Ziffer 414.4.7), was aus Sicht von Vodafone ausdrücklich zu begrüßen ist.

Ein solcher effizienter Kostenansatz würde die gewünschten Anreize zur Umrüstung auf zukunftsfähige NGN-Technologie seitens der Telekom forcieren, da sie wettbewerbsanalog zu einer effizienteren Produktion gezwungen würde. Zudem bleibt der Anreiz der Wettbewerber erhalten, in effiziente NGN-Technologie (hier natives Ethernet) zu investieren.

Nach Ansicht von Vodafone muss die Kalkulation von Investitionswerten für SDH-CFV auf Basis einer effizienten nativen Ethernet-Infrastruktur vorgenommen werden. Im Ergebnis sind die Investitionswerte für Mietleitungen entsprechend abzusenken.

2. Aufwendungen nach § 32(2) TKG, Ziffer 4.2.8.

Die Berücksichtigung neutraler Aufwendungen in den genehmigten Entgelten ist fehlerhaft:

2.1. Keine Verursachung der neutralen Aufwendungen durch die Leistung

Die gesetzlichen Voraussetzungen für den Ansatz neutraler Aufwendungen liegen nicht vor. Neutrale Aufwendungen sind solche, die durch die Leistungsbereitstellung verursacht werden, aber über das für eine effiziente Leistungsbereitstellung erforderliche Maß hinausgehen. Dies kommt in § 32 Abs. 2 Satz 2 TKG klar zum Ausdruck und entspricht der früheren Regelung in § 3 Abs. 4 TEntgV.

Für einen Ansatz neutraler Aufwendungen genügt es grundsätzlich nicht, dass Aufwendungen des regulierten Unternehmens nicht in den KeL enthalten sind. Wäre dies ausreichend, könnten beliebige Kosten des Unternehmens als neutrale Aufwendungen geltend gemacht werden. Es genügt daher auch nicht, dass es sich um Aufwendungen für Beschäftigte handelt, die – wofür jegliche Feststellung im vorliegenden Konsultationsentwurf fehlt – früher einmal in dem Unternehmensbereich tätig waren, in dem die Leistung heute erbracht wird. So kann der Entwurf der Beschlusskammer keinen Kausalzusammenhang zwischen den geltend gemachten Aufwendungen und der erbrachten Leistung darlegen.

Das Urteil des EuGH vom 14. Juli 2005 (Rs. C-386/03, SRG.2005 I-6974) verlangt jedoch einen tatsächlichen Verursachungszusammenhang zwischen den Kosten und der erbrachten Leistung als

Grundvoraussetzung für die Kostenorientierung eines Entgelts. Dort ging es darum, dass Bodenabfertigungsdienstleistungen an Flughäfen, die früher von den Flughafenbetreibern erbracht wurden, nunmehr von Fremddienstleistern (Bodenverkehrsdienstleistern) und Selbstabfertigern (d.h. Luftverkehrsgesellschaften selbst) erbracht werden. Diesen Dienstleistern und Selbstabfertigern darf der Flughafenbetreiber nach der Übernahme nur noch Entgelte für zentrale Bodenverkehrsdienstinfrastruktureinrichtungen in Rechnung stellen. Hatte er früher selbst Personal für die übertragenen Dienstleistungen eingesetzt, die der Dienstleister oder Selbstabfertiger nun nicht benötigt und deshalb nicht übernehmen will – weil er mit weniger Personal auskommt –, darf der Flughafenbetreiber nach dem EuGH die Aufwendungen für diese Kräfte nicht der Berechnungsgrundlage für die Entgelte für die Benutzung der Flughafeneinrichtungen zuschlagen. Denn weil er die Dienstleistung selbst nicht mehr erbringt und die nicht übernommenen Kräfte auch für die verbleibende Vorleistung tatsächlich nicht eingesetzt werden, besteht kein Verursachungszusammenhang.

Nicht anders liegt es hier: Bei den betreffenden Kräften handelt es sich nicht etwa um überflüssige (ineffiziente) Kräfte, die tatsächlich weiter im Bereich der Leistungserbringung tätig sind. Vielmehr hat die Betroffene selbst diese Kräfte längst aus der Leistungserbringung herausgenommen und einem anderen Unternehmensbereich zugeordnet. Dass dies auf einer eigenen Entscheidung im Konzern der Betroffenen beruht und nicht wie im dem EuGH zugrundeliegenden Fall auf der (Nichtübernahme-) Entscheidung des Vorleistungsnehmers, kann keinen Unterschied machen: Wenn das regulierte Unternehmen selbst dann, wenn der Verursachungszusammenhang durch die Entscheidung eines anderen (des Vorleistungsnehmers) wegfällt, nach Unionsrecht die neutralen Aufwendungen nicht mehr ansetzen darf, so gilt dies erst recht dann, wenn der Wegfall des Verursachungszusammenhangs – wie hier – auf einer eigenen Umstrukturierungsentscheidung des regulierten Unternehmens beruht.

2.2. Keine Prüfung der entstandenen Ist-Kosten

Die Beschlusskammer hat außerdem nicht ausreichend geprüft, ob die Ist-Kosten der Leistung bei den Varianten, bei denen die Beschlusskammer neutrale Aufwendungen anerkannt hat, tatsächlich höher sind als die von der Beklagten als KeL angesehenen Kosten. Voraussetzungen für die Anerkennung neutraler Aufwendungen ist nach § 31 Abs. 1 Satz 2 und § 32 Abs. 2 TKG, dass die Summe der Ist-Kosten und der neutralen Aufwendungen höher ist als die von der Beklagten als KeL angesehenen Kosten. Als Ist-Kosten hat die Beschlusskammer die Kosten angesehen, die in den von der Beigeladenen vorgelegten Kostenunterlagen geltend gemacht wurden. Die Ausführungen der Beschlusskammer unter Ziffer 4.2.8. ff. ihres Konsultationsentwurfs lässt darauf schließen, dass die Beschlusskammer die von der Telekom im Zusammenhang mit den neutralen Aufwendungen vorgelegten Kostenunterlagen ohne weitere inhaltliche Prüfung als Nachweis anerkannt hat.

Jedoch liegt die Annahme nahe, dass die Beigeladene in den Kostenunterlagen höhere Abschreibungen und höhere Kapitalzinsen angesetzt hat, als die Beschlusskammer bei der Ermittlung der KeL zugrunde gelegt hat. Eine ungeprüfte Übernahme der in den Kostenunterlagen

angegebenen Kosten kann nicht mit den tatsächlichen Ist-Kosten gleichgesetzt werden. Anderenfalls hätte es das regulierte Unternehmen in der Hand, die Ist-Kosten nahezu beliebig aufzublähen. Die Beschlusskammer hat daher nicht, wie es nach ihrer eigenen Verwaltungspraxis notwendig wäre, die tatsächliche Höhe der Ist-Kosten überprüft, wodurch die Voraussetzungen für die Berücksichtigung neutraler Aufwendungen nicht erfüllt sind.

Die Überlassungsentgelte SDH-CFV sind nach Auffassung von Vodafone entsprechend um die neutralen Aufwendungen zu kürzen.

Das Schreiben enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse!

Mit freundlichen Grüßen

Vodafone GmbH



(Ralf Monius)



(David Wilde)