



EWE TEL GmbH | Postfach 25 09 | 26015 Oldenburg

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation,
Post und Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Sie erreichen uns:

✉ EWE TEL GmbH
Cloppenburger Straße 310 | 26133 Oldenburg
☎ Tel. 0441 8000-3800 | Fax 0441 8000-3899
@ matthias.buening@ewe.de | www.ewe.de
Ihr Ansprechpartner: Matthias Büning

vorab per Telefax (0228) 14-6463 und eMail

24. April 2013

BK 3c-13/002

Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur zu den Entgelten für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (monatliche Überlassungsentgelte) für die Zeit ab 01.07.2013

Stellungnahme ohne Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse für die Antragstellerin und die Beigeladenen.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

zum Konsultationsentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

EWE TEL hatte sich im Verfahren für eine deutliche Absenkung der TAL sowohl in der Variante der HVt-TAL als auch in der Variante der KVz-TAL eingesetzt. Die Beschlusskammer beabsichtigt nun, die HVt-TAL um 1,1 % anzuheben und die KVz-TAL um 5,4 % abzusenken. Aus unserer Sicht wäre eine Aufrechterhaltung der hohen HVt-TAL-Preise und erst recht eine Erhöhung ein kritisches Signal an die Unternehmen, die wie EWE TEL die entsprechende Stufe der Investitionsleiter nutzen und im Begriff sind, die nächste Stufe zu erreichen (s.u. Ziffer 1). Eine Entlastung der Treiber des Breitbandausbaus über die TAL-Preise halten wir hingegen für den richtigen Schritt für die Schaffung hochleistungsfähiger Netze (s.u. Ziffer 2). Die Verlängerung der Abschreibung für KVz-TAL und Kabelkanalanlagen ist im Grundsatz richtig, müsste aber unseres Erachtens zu deutlicheren Absenkungen führen (s.u. Ziffer 3). Bei der Ermittlung der Investitionswerte sehen wir noch Unklarheiten und Widersprüche (Ziffer 4). Die neutralen Aufwendungen sind richtigerweise gem. der bisherigen Spruchpraxis behandelt worden (Ziffer 5). Die richtige Befristung der Genehmigung sehen wir weiter bei zwei Jahren (Ziffer 6).

Wir möchten mit dieser Stellungnahme nicht die Argumente aus dem bisherigen Verfahren wiederholen, sondern Ergebnis und Begründung der Beschlusskammer kommentieren, um mögliche Missverständnisse zu vermeiden und zur Findung der richtigen Entscheidung beitragen.

1. Anreizwirkung für KVz-Erschließung durch Spreizung erhöht (Ziffer 5.1.3 und Ziffer 5.1.3.1.3)?

Die Beschlusskammer geht davon aus, dass die vergrößerte Spreizung (3,40 € statt 2,91 €) für Wettbewerber einen größeren Anreiz schafft, KVz zu erschließen und dadurch die Breitbandversorgung zu verbessern (Ziffer 5.1.3, S. 25). Sie führt aus, dass die Wettbewerbsposition der FttC-Netzbetreiber gegenüber den HVt-TAL-Nachfragern spürbar verbessert werde (Ziffer 5.1.3.1.3, S. 29).

Diese Annahme berücksichtigt nicht, dass die aktuellen und potenziellen KVz-TAL-Nachfrager derzeit in großem Umfang HVt-TAL-Nachfrager sind und die Investitionsleiter Schritt für Schritt erklimmen. Sie berücksichtigt zudem nicht, dass die Vergrößerung des Preisunterschieds zu fast einem Drittel aus der Erhöhung der HVt-TAL resultiert (11 ct. HVt-TAL-Erhöhung bei 39 ct. Vergrößerung des Preisunterschieds). Die Unternehmen, die für die verstärkte Nutzung der KVz-TAL in Betracht kommen, nutzen in aller Regel die HVt-TAL, und zwar heute und in absehbarer Zeit noch in deutlich größerem Umfang als die KVz-TAL. Ihnen werden deshalb parallel zu der Vergrößerung des Anreizes Mittel genommen, die sie für eine verstärkte KVz-Erschließung benötigen. Dadurch wird die Anreizwirkung, die einer vergrößerten Spreizung zukommen kann, sogleich wieder abgeschwächt.

Das zeigt das Beispiel unseres Unternehmens: EWE TEL hat in den zurückliegenden beiden Jahren einen ambitionierten Ausbau von Kabelverzweigern vorgenommen. Gleichwohl sind heute noch mehr als [REDACTED] aller Kunden auf Basis einer HVt-TAL angebunden. [REDACTED]

[REDACTED] Wir wollen den FttC-Ausbau mit unverminderter Geschwindigkeit fortsetzen, soweit der Zugang zum Kabelverzweiger ohne Behinderungen zur Verfügung steht. [REDACTED]

[REDACTED] Der FttC-Ausbau braucht aufgrund des erheblichen Tiefbauaufwands Zeit und erhebliche Investitionsmittel; auch die Migration von HVt-Kunden zu KVz-Kunden braucht Zeit. [REDACTED]

[REDACTED] Für die Kunden, die direkt an den HVt angebunden sind, ist das HVt-TAL-Entgelt ohnehin bis auf Weiteres unvermeidbar, weil

eine FttC-Lösung hier zumindest nicht durch uns herbeigeführt werden kann. [REDACTED]

Gerade in dem Zeitpunkt, in dem diese Unternehmen trotz begrenzter Nachfrage und Zahlungsbereitschaft bei Verbrauchern und der Gewerbekunden alle Anstrengungen unternehmen, um die nächste Stufe der Investitionsleiter zu erklimmen und das Glasfasernetz weiter in Richtung Kunde auszubauen, werden ihnen die Mittel dafür entzogen. [REDACTED]

Die Beschlusskammer führt bei der Bewertung der Auswirkungen für die HVt-TAL-Nachfrager weiter aus, dass der bisher angewendete reine Wiederbeschaffungsansatz zu einer eindrucksvollen Entwicklung des Wettbewerbs beigetragen habe. Aus unserer Sicht ist diese Annahme in mehrfacher Hinsicht einzuschränken. Zunächst wird die Ursächlichkeit des Wiederbeschaffungsansatzes nicht begründet; tatsächlich ist der relative Erfolg des Wettbewerbs neben dem Investitionsengagement der Wettbewerber wesentlich auf die bisherige konsequente und wirksame Zugangsregulierung (Modell der entbündelten TAL) der Beschlusskammer, nicht aber auf die Entgelte zurückzuführen. Zudem ist durch das späte Hinzutreten der Kabelnetzbetreiber auf Basis einer vorhandenen Infrastruktur mit aggressiven Preisen eine völlig neue Situation entstanden. Der bisherige Zuwachs der TAL-basierten Anschlüsse hat sich bereits in einen Rückgang verwandelt. Dabei verliert TAL nicht wesentlich an die FttH/FttB-Netzbetreiber, sondern an die Kabelnetzbetreiber. War das Modell der reinen Wiederbeschaffungskosten bisher zumindest problematisch, so ist es jetzt hochkritisch geworden. Dabei geht es keineswegs darum, dass ein Wettbewerbsnachteil der HVt-TAL-Nachfrager gegenüber den Kabelnetzbetreibern bei der Bandbreite ausgeglichen werden soll, wie es die Kammer auf S. 29 des Entwurfs anspricht. Vielmehr ist die richtige Bepreisung der HVt-TAL heute elementar für die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs.

Die Beschlusskammer führt weiter aus, dass gerade auch der Vertrauensschutzgesichtspunkt für einen Bruttowiederbeschaffungsansatz spreche. Bei der Bewertung des Vertrauensschutzes ist zu berücksichtigen, dass der Bruttowiederbeschaffungsansatz seit Anbeginn der TK-Regulierung umstritten ist und bisher keine gerichtliche Bestätigung dazu vorliegt; lediglich der Beurteilungsspielraum der Behörde ist - zudem erst in jüngster Zeit - gerichtlich bestätigt worden.

Dem klaren Nachteil für die Investitionsmittel der alternativen Netzbetreiber in den Breitbandausbau stünde, wenn der Entwurf unverändert bliebe, ein entsprechender Vorteil für die Antragstellerin gegenüber. Ihre heute schon hohen Überrenditen, also die Beträge, die unstreitig über die Ist-Kosten

und eine angemessene Rendite hinausgehen, würden noch ausgeweitet. Wir hatten bereits aufgezeigt, dass wir diesen Vorteil auf 369 Mio. EUR im Jahr 2012 und auf 3,5 Mrd. EUR über die bisherige Zeit der TAL-Vermietung schätzen (S. 3 des Schriftsatzes vom 26.02.2013). Dass dieser Vorteil durch die Antragstellerin genutzt wird, um in den europäischen Markt und in den hiesigen Breitbandausbau zu investieren, ist allerdings völlig offen. Während viele TAL-basierte Unternehmen ihre Bereitschaft zu Investitionen in den Breitbandausbau unter Beweis gestellt haben, und zwar zunächst dort, wo der Bedarf am größten ist, hat die Antragstellerin klar gemacht, dass sie sich am Wettbewerbsdruck der Kabelnetzbetreiber orientiert.

Wir bestreiten weiterhin, dass die hohen Vorleistungspreise ein Beitrag gegen den Preisverfall im Markt wären, auch weil das Preisniveau von Anbietern bestimmt wird, die keine TAL nutzen. Vor diesem Hintergrund ist auch völlig ausgeschlossen, dass die TAL-basierten Anbieter die jetzt beabsichtigte Erhöhung der Vorleistungspreise an die Endkunden weitergeben können. [REDACTED]

Sicher ist hingegen, dass diese Umverteilung von Mitteln – weg von den alternativen Netzbetreibern hin zur Antragstellerin - unmittelbar zu einem Wettbewerbsnachteil führen würde.

Die Kammer kommt zu dem Ergebnis, dass unter dem Blickwinkel des chancengleichen Wettbewerbs kein eindeutiges Ergebnis erlangt werden könne. Wir bitten die Kammer, die vorstehenden Hinweise in ihre Abwägung einzubeziehen. Aus unserer Sicht muss die Abwägung dann zu dem Aspekt des chancengleichen Wettbewerbs zu dem Schluss kommen, dass eine Abkehr von den Bruttowiederbeschaffungskosten geboten ist.

2. Beschleunigung des Ausbaus hochleistungsfähiger Netze der nächsten Generation (Ziffer 5.1.3.1.4)

Die Kammer führt aus, dass FttC-Netze nur bedingt dem Ziel des § 2 Nr. 5 TKG (hochleistungsfähige Netze der nächsten Generation) gerecht werden, weil ein Teil der Leitungen zu lang seien, um die erforderlichen Bandbreiten zu erreichen (Ziffer 5.1.3.4, S. 32). Aus unserer Sicht verkennt diese Bewertung, dass der Ausbau hochleistungsfähiger Netze aufgrund der erheblichen Kosten und der nur langsam wachsenden Nachfrage und Zahlungsbereitschaft nach hohen Bandbreiten gerade in der Fläche nur schrittweise erfolgen kann. Selbst in den dichtestbesiedelten Bereichen ist ein FttH-/FttB-

Ausbau bisher die Ausnahme geblieben. FttC hat sich, das zeigt auch die aktuelle Vorgehensweise der Antragstellerin, als der richtige Weg zum Ausbau der Netze erwiesen.

Die Kammer stellt weiter fest, dass eine deutliche Senkung des TAL-Preises zur einer Senkung des Endkundenpreises führen würde und Preissenkungen „flugs“ an die Endkunden weitergegeben würden. Sie führt dabei als Beleg die Kritik auch unseres Hauses an der aggressiven Preispolitik der Kabelnetzbetreiber an. Diese Herleitung ist nicht zutreffend. Wir haben ebenso wie andere Beteiligte im Verfahren deutlich gemacht, dass wir die Mittel, die derzeit über die Bruttowiederbeschaffungskosten an die Antragstellerin fließen, dringend für den Breitbandausbau benötigen. Unsere Investitionsbereitschaft haben wir in der Vergangenheit unter Beweis gestellt. Gleichzeitig halten wir es für nicht überzeugend, wenn die Kabelnetzbetreiber ein hohes Preisniveau für ihre Wettbewerber fordern, während sie dieses Niveau selbst aggressiv unterschreiten.

In unserer schriftlichen Stellungnahme vom 26.2.2013 hatten wir zudem dargelegt, dass in der neu zu treffenden Abwägungsentscheidung die Erfahrungswerte aus den vergangenen zwei Jahren einfließen sollten. Insbesondere müsse die frühere Prognose klar relativiert werden, da festzustellen ist, dass gerade der „Schutz“ von priorisierten FTTB-/FTTH-Ausbauzielen durch die auf der Basis von Bruttowiederbeschaffungswerten festgesetzten TAL-Preise nicht erreicht worden ist.

Bei der Abwägungsentscheidung wird aus unserer Sicht zu wenig auf konkrete, überprüfte Zahlen abgestellt. Vielfach wird auf Ausbauangaben und -pläne von interessierten Parteien verwiesen (S. 33), während aus unserer Sicht ein klarer Zahlenvergleich zwischen der Situation der Entscheidung in 2011 und dem Zeitpunkt des Konsultationsentwurf 2013 möglich gewesen wäre. Die erneute Prognose hätte sich somit auf die gemachten Erfahrungen abstützen können, welche eine deutlich langsamere Realisierung aller Ausbaupläne gezeigt hätte. Dies betrifft im Übrigen besonders die Antragstellerin, welche erst kurze Zeit nach der Entgeltgenehmigung 2011 ihre sehr ambitionierten Ziele für einen FTTH-Ausbau in vielen Städten Deutschlands durch ein massiv reduziertes Programm ersetzt und derzeit auch nicht absehbar ihre Strategie bezüglich eines Vectoring-Ausbau von KVZ-Anbindungen durch ein neues FTTH-Programm ersetzen wird.

3. Verhältnis zum Entwurf einer EU-Empfehlung zu Kostenmethodologie (u.a. Ziffer 5.1.3.2.2.2)

In der mündlichen Verhandlung der Beschlusskammer wurde erfreulich eindeutig klargestellt, dass der Entwurf einer EU-Empfehlung zu Kostenmethodologie für das vorliegende Verfahren keine rechtlichen Wirkungen auf das laufende Entgeltgenehmigungsverfahren entfalte und deshalb nicht

anzuwenden sei. Zutreffend wurde damals festgestellt, dass der Entwurf vom Dezember 2012 noch nicht einmal zur öffentlichen Konsultation gestellt worden sei. Von dieser Aussage ausgehend überrascht uns, dass jedenfalls in einer Textpassage des Konsultationsentwurfs ausdrücklich (S. 49) dieser Empfehlungsentwurf mit dem Erwägungsgrund 41 zur Begründung der dort getroffenen Festlegung genannt wird.

Der Konsultationsentwurf bleibt allerdings leider an der im Empfehlungsentwurf genannten Minimalgrenze der Abschreibungsdauer für Kabelkanalanlagen und Kabelschächte („not less than 40 years in case of ducts“) stehen und berücksichtigt den direkt folgenden Erwägungsgrund 42 nicht, der sich mit der Kostenkalkulation reiner Kupfernetze beschäftigt. Hierzu hatten wir bereits in unserer Stellungnahme vom 26.2.2013 ausgeführt, dass nach den Aussagen des Empfehlungsentwurfs die ausschließliche Verwendung von Kupfernetzelementen gegenüber NGA-Netzen zu Adjustierungen der Kosten nach unten führen würde, um die geringere Leistungsfähigkeit dieser Kupfer-Netzelemente und die damit geringere „Werthaltigkeit für Vorleistungsnachfrager“ zu berücksichtigen. In Ziffer 42 führt der Empfehlungsentwurf aus:

„When estimating the cost of wholesale access services that are based entirely on copper, NRAs should adjust the cost calculated for the NGA network to reflect the less performant features of a copper network. For this purpose, the NRAs should consider an FttC network to be the modern efficient NGA network and should estimate the cost difference between an access product based on FttC and an access product based entirely on copper by making the relevant adjustments in the FttC engineering model, e.g. replacing the optical elements with efficiently priced copper elements, where appropriate.“

Wir würden es für konsistent halten, wenn bei einer Berücksichtigung des Empfehlungsentwurfs zur Frage der Abschreibungsdauer jedenfalls der Erwägungsgrund 41 zusammen mit dem thematisch zusammengehörenden Erwägungsgrund 42 gemeinsam berücksichtigt wird. Die Folge einer grundsätzlichen Berücksichtigung müsste sein, dass die Kosten für reine Kupfer-TAL abgesenkt werden, um die höhere Werthaltigkeit eines Zugangs zu NGA-Netzen ausreichend zu berücksichtigen und weil künftig durchsetzbare Preiserhöhungen bezüglich Endkundenangeboten über NGA-Netze unwahrscheinlich sind.

Die Erhöhung der ökonomischen Abschreibungsdauern für Kabelkanalanlagen und Kabelschächte von 35 auf 40 Jahre sind aus unserer Sicht in jedem Fall gerechtfertigt und als Minimalwert anzuse-

hen. Wir würden hier noch höhere ökonomische Nutzungsdauern als marktüblich und gerechtfertigt ansehen.

Die Erhöhung der Dauer von 35 auf 40 Jahre entspricht einer prozentualen Erhöhung von 14,2 %. Nicht nachvollziehbar ist für uns die Aussage des Konsultationsentwurfs, dass diese Änderung der Abschreibungsdauer auf das Kalkulationsergebnis nur einen sehr geringen Effekt hätte (S. 50). Wenn es zutreffend ist, dass die Tiefbaukosten der Haupttreiber der Kosten sind, wenn für den Tiefbau im Regelfall Kabelkanalanlagen und Kabelschächte eingesetzt werden und wenn das Einziehen der Kupferkabel nur noch einen geringen kostenerhöhenden Effekt hat, ist zu erwarten, dass die Verlängerung der ökonomischen Nutzungsdauer für Kabelkanalanlagen und Kabelschächte einen weit höheren Kosteneffekt bewirkt.

4. Unklare Annahmen für die Erhöhung der Investitionswerte

Folgende Annahmen, die der Erhöhung der Investitionswerte zugrundeliegen, sehen wir kritisch:

- Als einer der Hauptgründe für die Erhöhung des Investitionswertes gegenüber 2011 wird die "geringere Anzahl beschalteter CuDA" genannt (vgl. S. 25, S. 47, unten). Diese Angabe können wir nicht in Übereinstimmung bringen mit der (gegenüber der Vorgängerentscheidung 2011 unveränderten) Angabe, dass die Antragstellerin über ein bundesweites Teilnehmernetz mit über ca. 37 Millionen beschalteten Teilnehmeranschlüsse verfügt (S. 3 unten des Konsultationsentwurfs, S. 4 oben der Entscheidung 2011). Dieser Widerspruch sollte aus unserer Sicht dringend bis zur endgültigen Entscheidung aufgeklärt werden. Neben den Angaben zu geschalteten TAL werden im Konsultationsentwurf Angaben zu den vermieteten TAL gemacht (S. 28). Hier ist nicht erklärlich, dass der Konsultationsentwurf die Entwicklung der vermarkteten TAL bereits jetzt ausdrücklich bis zum 30.6.2013 angibt und sich dabei auf den Geschäftsbericht 2012 bezieht.
- Die Verbindung des Ansatzes von Bruttowiederbeschaffungswerten unter Berücksichtigung einer geringeren Anzahl beschalteter TAL („Leerstand“) halten wir für systematisch nicht korrekt. Wenn Grundlage der Entgeltgenehmigungsentscheidung sein soll, dass man heute ein Netz neu und effizient aufbauen würde, so kann bereits grundsätzlich ein „Leerstand“ nicht in die Kostenkalkulation einfließen. Dies wäre aus unserer Sicht nur dann systematisch korrekt, wenn die Entgeltgenehmigungsentscheidung unter Verwendung historischer Kosten erfolgt

und somit auch die Historie der Auslastung der Infrastruktur und die erfolgten Abschreibungen einbezogen werden.

- Nicht nachvollziehen können wir auch die relativen Änderungen der Investitionswerte für die KVz-TAL im Gegensatz zu der „Hauptkabel-TAL“. Unter Verwendung der Parameter des Konsultationsentwurfs steigt der Investitionswert für das Verzweigerkabel (KVz-TAL) um 5,9 % gegenüber der Vorgängergenehmigung auf einen absoluten Wert von 793,35 €. Dagegen steigt der Investitionswert für die „Hauptkabel-TAL“ gegenüber der Vorgängergenehmigung um 6,6 % auf einen absoluten Wert von 322,36 €. Uns ist hierbei nicht erklärlich und unplausibel, weshalb sich die Werte für die „Hauptkabel-TAL“ stärker als die für die KVz-TAL erhöhen. Tatsächlich müssten die Änderungen bei den Tiefbaukosten und den Kupferpreisen in beiden Fällen gleiche Auswirkungen haben.
- Bezüglich der Beilauffaktoren regen wir an, dass die Kammer dies aufgrund der erhöhten Tiefbau-Nachfrage intensiver untersucht. Die unveränderte Übernahme der externen beilauflingbedingten Reduzierungen (S. 43, 44) aus der Vorgängergenehmigung 2011 erscheint uns als nicht adäquat, zumal der Konsultationsentwurf selbst darauf verweist, dass die Erhöhung von Tiefbaukosten auch durch die Erhöhung der entsprechenden Nachfrage bedingt ist. Aus diesem Grund würden wir erwarten, dass auch eine Erhöhung der Beilauffaktoren die Folge ist.
- In unserer schriftlichen Stellungnahme vom 26.2.2013 haben wir auf den aus unserer Sicht bestehenden Widerspruch hingewiesen, dass sowohl für Zinssatzermittlung als auch für die Ermittlung der Kupferpreise eine Zeitreihenglättung von der Beschlusskammer durchgeführt wird, während dies für Tiefbaukosten in den bisherigen Beschlüssen nicht erfolgt ist. Die Beschlusskammer hat dies bisher nicht aufgegriffen und ihre Vorgehensweise nicht begründet. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass der Entwurf den höchsten Investitionswert für die Kupfer-TAL ermittelt, der je in den Entgeltgenehmigungsentscheidungen bestimmt wurde (1.115 €) bitten wir die Kammer, die Vorgehensweise bei den Tiefbaupreisen noch einmal zu überprüfen.

5. Neutrale Aufwendungen

Wir begrüßen die klare und überzeugende Argumentation der Beschlusskammer zu den neutralen Aufwendungen. Es wäre geradezu absurd, die hierzu geltend gemachten Positionen zusätzlich zu den Überrenditen, die sich aus dem Bruttowiederbeschaffungsansatz ergeben, auf die Wettbewerber abzuwälzen.

6. Befristung

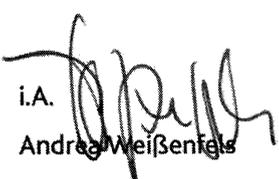
Die beabsichtigte Befristung auf 3 Jahre halten wir weiterhin für nicht sinnvoll. Mit Blick auf die andauernde Diskussion um die richtige Methode der Kostenermittlung auf europäischer Ebene sollte der bisherige Genehmigungszeitrahmen beibehalten werden. Zu Recht hat die Beschlusskammer allerdings den Wunsch der Antragstellerin zurückgewiesen, sogleich über die Verlängerung der Genehmigungsperiode um weitere drei Jahre bis 2019 zu entscheiden. Die Entscheidung kann, wie die Beschlusskammer zutreffend ausführt, gem. § 14 Abs. 2 TKG nur am Ende der Genehmigungsperiode ergehen.

Freundliche Grüße

EWE TEL GmbH

ppa. 

Matthias Büning

i.A. 

Andrej Weißenfels