



Vodafone GmbH, 40543 Düsseldorf

BK3-Konsultation@bnetza.de

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
Tel.: +49 (0) 211/533-
Fax: +49 (0) 211/533-
Mobil: +49 (0)
E-Mail
Datum 26.05.2014

Konsultationsverfahren zum Entwurf einer Entgeltgenehmigung in dem Verwaltungsverfahren auf Antrag der Vodafone GmbH auf Genehmigung der Entgelte für Terminierungsleistungen in ihrem Mobilfunknetz (BK3a-14/013)

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen des nationalen Konsultationsverfahrens nimmt die Vodafone GmbH zu einigen wesentlichen Punkten des Konsultationsentwurfs der Entgeltgenehmigungen für Terminierungsleistungen in den Mobilfunknetzen Stellung.

1. Moderate Entgeltabsenkung auf niedriger Basis

Die vorgesehene Entgeltabsenkung für den Zeitraum ab dem 01.12.2014 stellt sich im Vergleich zu den disruptiven Absenkungen der Mobilfunkterminierungsentgelte in den Jahren zuvor als vergleichsweise moderat dar. Dies ist aus Sicht von Vodafone zu begrüßen. Es stützt die Investitionsbereitschaft der Mobilfunknetzbetreiber und setzt ein prinzipiell richtiges Signal. Allerdings ist der Ausgangswert der ermittelten Entgeltabsenkung auch sehr gering.

Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht nochmals die Entwicklung der seit 2009 erfolgten Absenkungen der Mobilfunkterminierungsentgelte:

Vodafone GmbH

Ferdinand-Braun-Platz 1, 40549 Düsseldorf, Postfach: 40543 Düsseldorf
Tel.: +49 (0) 211/533-0, Fax: +49 (0) 211/533-2200, www.vodafone.de
Geschäftsführung: Jens Schulte-Bockum (Vorsitzender), Dirk Barnard, Dr. Manuel Cubero del Castillo-Olivares,
Dr. Robert Hackl, Dr. Eric Kuisch, Philip Lacor, Marcello Maggioni, Dr. Andreas Siemen, Dr. Peter Walz
Vorsitzender des Aufsichtsrats: Philipp Humm, Sitz der Gesellschaft: Düsseldorf, Amtsgericht Düsseldorf, HRB 38062

Bankverbindung:
Deutsche Bank AG, Düsseldorf
IBAN: DE68 3007 0010 0250 8000 00
BIC: DEUTDE33XXX
UST-Nr.: 103/5700/1789
UST-IdNr.: DE 813113094
WEEE-Reg.-Nr.: DE 91435957

Periode/Netzbetreiber	Vodafone [€ct/Min]	Telekom [€ct/Min]	Telefónica O2 [€ct/Min]	E-Plus Mobilfunk [€ct/Min]
01.04.2009 – 30.11.2010	6,59	6,59	7,14	7,14
01.12.2010 . 30.11.2012	3,36 [- 49%]	3,38	3,39	3,36
01.12.2012-30.11.2013	1,85 [- 45%]	1,85	1,85	1,85
01.12.2013- 30.11.2014	1,79 [-3,2%]	1,79	1,79	1,79
01.12.2014-30.11.2015	1,72 [-3,9%]	1,72	1,72	1,72
01.12.2015 – 01.12.2016	1,66 [-3,5%]	1,66	1,66	1,66

Vodafone ist der Auffassung, dass gerade die letzte Entgeltgenehmigung für den Zeitraum 01.12.2012 – 30.11.2014 (BK3a-12/085) an rechtlich relevanten Mängeln leidet und daher die Entgelte, die hier die Ausgangsbasis für die Genehmigung ab dem 01.12.2014 bilden, höher sein müssten. Dies würde nach unserer Überzeugung dazu führen, dass auch die Entgelte ab dem 01.12.2014 entsprechend höher zu genehmigen wären. Insofern verweisen wir auf die laufenden Gerichtsverfahren.

Aus Sicht von Vodafone ist es zudem – ungeachtet der aus Sicht von Vodafone zu geringen Entgelthöhe – positiv hervorzuheben, dass die Beschlusskammer einmal mehr einen „unechten“ Gleitpfad anwendet, d. h. jährliche, den jeweils von ihr ermittelten Kosten entsprechende Absenkungsschritte vornimmt. Dies dient der Planungssicherheit und erhöht die Konsistenz.

2. Zum Marktanteil des effizienten Referenznetzbetreibers

Die Beschlusskammer legt für die Kostenermittlung einen effizienten Referenznetzbetreiber zugrunde, der 25 % der Gesamtnachfrage nach Sprach-, SMS- und Datenverbindungsleistungen in Deutschland befriedigt. Im Hinblick auf den Erwerb der E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG durch die Muttergesellschaft der Telefónica Germany GmbH & Co. OHG geht sie zutreffend davon aus, dass sich hieraus für den Genehmigungszeitraum keine Reduzierung der vier originären Mobilfunknetze in Deutschland ergebe, da das tatsächliche Verschmelzen der beiden Netze noch Jahre in Anspruch nehmen werde. Zudem sei es



auch im Festnetzterminierungsbereich üblich, Telekommunikationsnetze einzeln zu betrachten, auch wenn diese Netze zu einem Unternehmensverbund gehörten.

Diese Auffassung und Bewertung ist vom Standpunkt der Beschlusskammer aus gesehen, im Ergebnis konsequent und zutreffend. Wenn man – wie die Beschlusskammer – zur Ermittlung des effizienten Marktanteils eines hypothetischen Referenznetzbetreibers die spezifischen Marktgegebenheiten berücksichtigt und auf die konkrete Existenz von vier Mobilfunknetzbetreibern in Deutschland abgestellt, dann wäre es in der Tat widersprüchlich und nicht plausibel, allein auf Grundlage des Erwerbstatbestands den Marktanteil eines effizienten Referenznetzbetreibers auf $1/3$ zu erhöhen. Dies gilt umso mehr, als dass gegenwärtig und voraussichtlich auch für den neuen Entgeltgenehmigungszeitraum seitens der BNetzA vier originäre Mobilfunknetzbetreiber auf Grundlage förmlicher Marktanalyseverfahren ermittelt worden sind. Diese Feststellungen könnten daher nicht ohne weiteres im Rahmen eines Entgeltverfahrens übergangen oder negiert werden. Der Ansatz eines Marktanteils von 25% erweist sich daher aus Sicht der BNetzA als schlüssig.

Vodafone ist jedoch der Überzeugung, dass die insoweit maßgeblichen Vorgaben der Terminierungsempfehlung die Festlegung eines Marktanteils von 20 % erfordern. Die Festlegung eines Marktanteils von 25 % aufgrund der Existenz von vier originären Mobilfunknetzen in Deutschland stellt nach Ansicht von Vodafone eine ungerechtfertigte Abweichung von der Terminierungsempfehlung dar, da diese auf eine abstrakt-hypothetische Neueinsteigerperspektive abstellt und daher nicht von der Anzahl der etablierten Netzbetreiber auf den jeweiligen Märkten abhängt. Abweichungen von dem empfohlenen Marktanteil von 20 % können daher nur mit objektiv-strukturellen Marktbedingungen begründet werden. Sie können hingegen nicht aus Umständen folgen, die die etablierten Marktbeteiligten selbst beeinflussen können, wozu auch die Anzahl der etablierten Netzbetreiber zählt. Deren Anzahl und evtl. Änderungen der Zahl der Netzbetreiber dürfen sich folglich nicht auf den Marktanteil des effizienten Referenznetzbetreibers auswirken.

Demnach müsste die Beschlusskammer aus Sicht von Vodafone für die Kostenermittlung einen effizienten Referenznetzbetreiber zugrundelegen, der 20 % der Gesamtnachfrage nach Sprach-, SMS- und Datenverbindungsleistungen in Deutschland befriedigt.

3. Zum WIK-Kostenmodell

Das analytische Kostenmodell Mobilfunk der WIK-Consult GmbH kommt in dieser Genehmigungsrunde zum zweiten Mal zur Anwendung, ohne dass modellbezogene Streitpunkte bisher durch eine gerichtliche Klärung beigelegt werden konnten.

Vodafone begrüßt jedoch ausdrücklich das Bemühen der Beschlusskammer um Transparenz bei der Modellanwendung sowie die konstruktive Berücksichtigung von Kritikpunkten der betroffenen Mobilfunknetzbetreiber am Modell, die zu erforderlichen Änderungen und Verbesserungen bei der Modellierung geführt haben. Auf S. 35 f. des Konsultationsentwurfs werden wesentliche Kritikpunkte dargestellt. Sachlich zutreffend und von besonderer Bedeutung für die materielle Richtigkeit der genehmigten Entgelte ist dabei die nunmehr erfolgte Differenzierung der Datendienste nach der Übertragungstechnologie und der daraus folgenden Erhöhung der Datenübertragungsrate (S. 35, 47 f. des Konsultationsentwurfs). Vodafone hatte dieses Erfordernis bereits im letzten Entgeltgenehmigungsverfahren vorgetragen (siehe Antragsschreiben zu BK 3a-12/085 vom 07.09.2012, S. 48 ff.) und auch im Entgeltantrag vom 28.04.2014 erneut auf eine Änderungsnotwendigkeit hingewiesen (Antragsschreiben, S. 25 f.). Die verwendeten Werte sind aus Sicht von Vodafone allerdings zu gering.

Trotz dieser grundsätzlich positiven Entwicklungen bei der Modellierung hat die Beschlusskammer erneut keine Prüfung vorgenommen, ob das konkrete WIK-Kostenmodell nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 TKG besser als die als gesetzlicher Regelfall vorgesehenen Ermittlungsmethoden zur Erreichung der Regulierungsziele geeignet ist. Dies ist nach Auffassung von Vodafone aber geboten (siehe hierzu nur das Antragsschreiben vom 28.04.2014, S. 31 f.). Die Regulierungsverfügung (BK 3b-12/004, S.64 ff.) trifft nur eine abstrakte Festlegung auf die grundsätzliche Eignung eines Bottom-up Kostenmodells, wohingegen die erforderliche bessere Eignung des dann konkret verwendeten Modells nur im Rahmen des Entgeltgenehmigungsverfahrens erfolgen kann und muss.

4. Zu den Kosten für Frequenzausstattung

Der Konsultationsentwurf führt aus, für die Kostenermittlung der dem Referenznetzbetreiber zugeteilten Frequenzausstattung seien die Wiederbeschaffungswerte / Tagesneupriese maßgeblich (S.53). Hierfür habe die Beschlusskammer dieselbe Ermittlungsweise zugrunde gelegt wie bereits im Vorverfahren und die Auktionspreise der Frequenzversteigerung im Mai 2010 als Wertermittlungsgrundlage herangezogen.

Aufgrund der dem Referenznetzbetreiber zugewiesenen Frequenzausstattung ergeben sich die schon im Entgeltverfahren BK 3a-12/085 ermittelten, identischen Werte.

Vodafone hält diesen Ansatz auch weiterhin für verfehlt und nicht überzeugend. Vodafone hat im aktuellen Entgeltgenehmigungsverfahren (siehe Antragsschreiben vom 28.04.2014, S.33 ff.), in vorangegangenen Entgeltgenehmigungsverfahren sowie in Gerichtsverfahren bereits ausführlich dargelegt, warum aus Rechtsgründen die Berücksichtigung der Lizenzkosten in voller historischer Höhe zwingend erforderlich ist. Hierauf erlauben wir uns zu verweisen.

Der Ansatz von Wiederbeschaffungswerten/Tagesneuwerten für die Frequenzausstattung einschließlich der im Jahr 2000 erworbenen UMTS-Lizenzen ist vor allem deshalb unzulässig, weil ein Wiederbeschaffungswert für diese Lizenzen nicht ermittelt werden kann. Denn es handelt sich bei den Frequenznutzungsrechten um Güter, die nicht wiederbeschafft werden können und für die es keine geeigneten Vergleichswerte gibt. Die versteigerten Frequenzblöcke können während der Lizenzlaufzeit nicht neu vergeben werden. Die Frequenznutzungsrechte sind nur eingeschränkt handelbar und können nicht ohne weiteres frei veräußert oder erworben werden. Für sie existiert weder ein Markt noch ein Marktpreis.

Die UMTS-Frequenzpakete des Jahres 2000 ermöglichten den Erwerbern zudem als wichtigste Eigenschaft die Einführung einer neuen Datenübertragungstechnologie und den Eintritt in einen neuen Markt. Diese Eigenschaft der damals versteigerten Frequenzen ist singulär. Die im Jahr 2010 versteigerten UMTS-Lizenzen weisen diese Eigenschaft nicht auf, ihr Preis spiegelt daher nur den Zusatznutzen des Ergänzungsspektrums, nicht aber den Initialnutzen einer Basisfrequenzausstattung wider. Die BNetzA hat zwar eine Differenzierung zwischen Erst- und Zusatzfrequenzausstattung vorgenommen, die dabei bestehenden Unterschiede jedoch unzureichend berücksichtigt.

Die im Jahr 2010 versteigerten Lizenzen für die Frequenzen im Bereich 800 MHz, die sog. LTE-Lizenzen, kommen ebenfalls nicht als Vergleichswert für die UMTS-Lizenzen des Jahres 2000 in Betracht. Zwischen diesen Frequenzspektren bestehen so erhebliche technische Unterschiede, dass eine Vergleichbarkeit auszuschließen ist. Die LTE-Frequenzen im Bereich 800 MHz eignen sich im Gegensatz zu den UMTS-Frequenzen im Bereich 2,1 GHz besonders für eine flächenmäßige Abdeckung weniger stark besiedelter Gebiete. Die hohe Wellenlänge ermöglicht eine große Reichweite bei verhältnismäßig geringer Kapazität je Flächeneinheit. Bei den hochfrequenten 2,1 GHz Frequenzen verhält es sich genau umgekehrt: geringe

Reichweite, hohe Kapazität. Die unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten der Frequenzbereiche haben erheblichen Einfluss auf ihre Werthaltigkeit. Dies hat die Präsidentenkammer der BNetzA selbst festgestellt (Entscheidung vom 21.10.2009, Verfügung 58/2009, S. 15 f.). Eine Flächenfrequenz kann daher nicht Wertreferenz für eine Kapazitätsfrequenz sein.

Darüber hinaus haben die LTE-Lizenzen des Jahres 2010 eine kürzere Laufzeit und erheblich höhere Versorgungsaufgaben als die UMTS-Lizenzen aus dem Jahr 2000, so dass sie im Vergleich wirtschaftlich unattraktiver sind. Dies steht der Vergleichbarkeit der Kosten der jeweiligen Lizenzen ebenfalls entgegen.

Die im Konsultationsentwurf aufgestellte Behauptung, dass Wiederbeschaffungswerte für UMTS-Lizenzkosten grundsätzlich ermittelbar seien (S. 53) beruht daher auf einer reinen Fiktion. Aktuelle Investitionskosten als Inhaltskern von Wiederbeschaffungswerten/Tagesneuwerten lassen sich – anders als tatsächlich und aktuell wiederbeschaffbare Anlagegüter und Netzkomponenten – gerade nicht empirisch bestimmen, sondern lediglich fingieren, d. h. sich als in der Realität nicht existent vorstellen.

Nach alledem ist der Ansatz von Wiederbeschaffungskosten sowohl für die UMTS-Lizenzen aus dem Jahr 2000 als auch für die übrigen Spektrumslizenzen ausgeschlossen. Die historischen Kosten sind in voller Höhe – unter Berücksichtigung kalkulatorischer Abschreibungen – anzusetzen. Dies hat Vodafone im Rahmen ihres Kostennachweises umgesetzt.

5. Zur Ermittlung der Betriebskosten (OPEX)

Auf S. 69-71 führt der Konsultationsentwurf aus, dass der mittlere OPEX-Faktor deutlich erhöht wurde im Vergleich zu den Vorgängergenehmigungen. Nunmehr werden 12,26% angesetzt, im Vorverfahren waren es noch 9,2%. Ursächlich für diesen höheren Zuschlagssatz waren nach den Ausführungen im Konsultationsentwurf vor allem Falschbuchungen von Betriebskosten durch zwei Netzbetreiber im EKN 2010, die dazu führten, dass Betriebskosten bisher nicht als solche berücksichtigt wurden. Die Beschlusskammer hat dies nunmehr korrigiert. Im Ergebnis ist diese Korrektur zwar erfreulich. Gleichwohl zeigt sie, dass die Entgelte im Vorverfahren objektiv jedenfalls mit diesem Fehler zu geringer Betriebskosten behaftet waren und die damals genehmigten Entgelte schon deshalb hätten höher ausfallen müssen.



Das Schreiben enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Mit freundlichen Grüßen

Vodafone GmbH


(Dr. Stephan Korfinke)


(Ronald Weiss)