

BREKO | Menuhinstraße 6 | 53113 Bonn

Per mail: BK3-Konsultation@bnetza.de

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post & Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Herrn Vorsitzenden Ernst-Ferdinand Wilmsmann
Im Tulpenfeld 4
53113 Bonn

bonn.berlin.brüssel

BREKO Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.
Menuhinstraße 6
53113 Bonn
Tel.: +49 228 24999-70
Fax: +49 228 24999-72

Hauptstadtbüro Berlin
Invalidenstraße 91
10115 Berlin
Tel.: +49 30 58580-410
Fax: +49 30 58580-412

Büro Brüssel
Rue de Trèves 49
1040 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 290-0108

breko@brekoverband.de

04.Mai 2016

BK 3-16-005

Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Genehmigung der monatlichen Überlassungs-entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL) ab dem 01.07.2016

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Verfahren zum Entgeltgenehmigungsantrag der Telekom Deutschland GmbH für die TAL-Überlassungsentgelte ab dem 01.07.2016 hat die Beschlusskammer am 20.04.2016 einen Entwurf zur nationalen Konsultation veröffentlicht. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme und haben die folgenden Kommentare zum Konsultationsentwurf. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir ergänzend auf unsere Stellungnahme vom 16. März 2016.

1. Umsetzung der EU-Empfehlung zur Kostenmethodik 466/13/EU

Der BREKO begrüßt grundsätzlich die Anwendung der EU-Empfehlung zur Nichtdiskriminierung und Kostenmethodik (466/13/EU), durch die der bisher zur Ermittlung der Investitionswerte ausschließlich praktizierte Bruttowiederbeschaffungsansatz modifiziert wird. Allerdings erfolgt die Umsetzung der EU-Empfehlung im Konsultationsentwurf nicht mit der notwendigen Konsequenz, so dass es – gerade mit Blick auf die KVz-TAL – nur zu einer marginalen Entgeltabsenkung kommt.

a) Referenznetzbetreiber

Nach Ziffer 31 der Empfehlung ist bei der Modellierung des effizienten Referenznetzes von einem NGA-Netz auszugehen, dass die Ziele der Digitalen Agenda in Bezug auf Bandbreite, Versorgungsgrad und Verbreitungsgrad erfüllt und vollständig oder teilweise aus optischen Komponenten besteht. Die Beschlusskammer arbeitet im Konsultationsentwurf sieben verschiedene Varianten des Referenznetzbetreibers aus und bewertet diese anhand der Regulierungsziele des § 2 Abs.2 TKG. Im Ergebnis gibt sie dabei einem Referenznetz den Vorzug, das unter Nutzung der vorhandenen Kabelschächte und Kabelkanäle durchgängig aus Glasfasern besteht, wobei im Rahmen der Kostenrechnung und Netzmodellierung die neuen Glasfaserelemente „kupferanalog“, also zu Bruttowiederbeschaffungswerten für Kupferleitungen bewertet werden („Referenznetzbetreiber 3a“). Als Resultat aus diesem Ansatz kommt es trotz der neuen Methodik gerade für die KVz-TAL praktisch zu keinem Absenkungseffekt, da die im Verzweigerkabel verwendeten Kupfer-Erdkabel nicht als „wiederverwendbar“ eingestuft werden. Damit verbilligt sich der Zugang am KVz, auf den die Wettbewerber durch die sich abzeichnende Remonopolisierung der HVt im Zuge der Vectoringregulierung, deutlich stärker angewiesen sein werden, gerade nicht.

Allerdings hätte auch bei dem im Konsultationsentwurf zugrunde gelegten Referenznetz beim Verzweigerkabel zwischen den Kabeln selbst und den Gräben differenziert werden müssen. Letztere werden in Erwägungsgrund 34 der EU-Empfehlung grundsätzlich als wiederverwendbar eingestuft.

Unserer Auffassung nach wäre es allerdings weniger hypothetisch und damit sachgerechter und den Regulierungszielen des § 2 Abs. 2 TKG insgesamt angemessener gewesen, auf einen Referenznetzbetreiber abzustellen, der unter Nutzung der vorhandenen Kabelschächte, Kabelkanäle und Kupferverzweigungskabel ein FTTC-Netz aufbaut, wobei auch hier optische Netzelemente kupferanalog bewertet würden („Referenznetzbetreiber 2a“).

Im Rahmen der Abwägung der Regulierungsziele unterstellt die Beschlusskammer sowohl unter dem Gesichtspunkt der „Wahrung der Nutzerinteressen“ (§ 2 Abs.2 Nr.1 TKG) als auch unter dem Aspekt der „Sicherstellung eines chancengleichen Wettbe-

werbs“ (§ 2 Abs.2 Nr.2 TKG), eine stärkere Absenkung des TAL-Entgeltes (wie sie sich unter Zugrundelegung des „Referenznetzbetreibers 2a“ zweifellos ergeben hätte) würde sich unmittelbar auf die Endkundenpreise und sich damit negativ auf die Geschäftsmodelle von FTTB/H-Betreibern sowie den Kabelnetzbetreibern auswirken. Dieses bereits in vergangenen TAL-Entgeltverfahren bemühte Argument findet allerdings keine Grundlage in den Fakten.

Die *Preisführerschaft* für leistungsfähige Breitbandanschlüsse liegt seit Jahren bei den Kabelnetzbetreibern, die ihre bereits weitgehend abbeschriebene Netzinfrastruktur kaum in die Fläche ausdehnen und in ihren Footprints sukzessive – orientiert am tatsächlichen Kundenwachstum – Glasfaser ausbauen können. Diese besondere Kostensituation geben die Kabelnetzbetreiber zu einem Teil in die Endkundenmärkte weiter.

Die *Investitionsführerschaft* liegt dagegen bei den FTTB- und FTTH-ausbauenden und TAL-basierten Unternehmen, die überwiegend im BREKO organisiert sind. Ausweislich der BREKO-Marktdaten 2015 haben die BREKO-Mitgliedsunternehmen im Betrachtungszeitraum 22 % vom Umsatz und 103 % vom EBITDA in den Infrastrukturausbau investiert. Zum Vergleich: die Investitionsquote der Telekom liegt im gleichen Zeitraum bei 14 % vom Umsatz und 38 % vom EBITDA, die Werte von UnityMedia/KabelBW liegen bei 25 % (vom Umsatz) und 40 % vom EBITDA.

Es ist richtig, dass die Beschlusskammer die Interessen der FTTB/FTTH ausbauenden Unternehmen im Blick hat, und es wäre wünschenswert gewesen, wenn dies konsistent auch bei der Vectoringregulierung der Fall gewesen wäre, in der die Investitionszusagen der FTTB/FTTH-Betreiber ebenso unberücksichtigt geblieben sind wie die von ihnen vorgetragenen Argumente gegen einen regulatorisch induzierten Vectoringüberbau durch die Telekom. Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, warum die Beschlusskammer die Interessen der FTTB/FTTH-Ausbauer dadurch ausgerechnet gefährdet sieht, dass sie über eine stärkere Absenkung der TAL-Entgelte Investitionsmittel bei den nachweislich investierenden Wettbewerbern belassen würde (und diesen damit den Weg zu einem schnelleren Glasfaserausbau ermöglichen würde), offenbar aber keine Bedenken dagegen hat, der Antragstellerin, die nach eigener Aussage mittelfristig keine Ambitionen im FTTH-Ausbau hat, auch in dieser Regulierungsperiode eine erhebliche Überkompensation für ihr abbeschriebenes Kupfernetz zu belassen, durch die die Antragstellerin ihre „Investitionszusage“ im Zuge der Vectoringprivilegierung schnell wieder refinanziert haben dürfte.

Die sehr viel näher liegende (und nicht lediglich abstrakte, sondern bereits belegte) Gefahr, dass die Antragstellerin durch die Überkompensation die Wettbewerbsmöglichkeiten der FTTB- und FTTH-ausbauenden Wettbewerber erheblich beeinträchtigen könnte, spielt in der Abwägung der Regulierungsziele keine Rolle. Insofern bleibt die Abwägung unvollständig. Es kann jedoch nicht sein, dass FTTC-Engagements der Wettbewerber als potenzielles Risiko für FTTB/H-Investitionen angesehen werden, die Vectoringstrategie der Antragstellerin dagegen als unschädlich. Hier ist sowohl innerhalb der Abwägung als auch zwischen den verschiedenen Regulierungsentscheidungen Konsistenz einzufordern.

Da negative Auswirkungen einer weiteren Entgeltabsenkung auf die Geschäftsmodelle von FTTB/FTTH-ausbauenden Unternehmen weder belegt noch angesichts der vorgelegten Fakten wahrscheinlich sind, ist der „Referenznetzbetreiber 2a“ im Rahmen der Abwägung vorzugswürdig. Damit wären auch die Kupferverzweigungskabel als für das Referenznetz wiederverwendbar anzusehen und würden nach Nettowiederbeschaffungswerten zu beurteilen sein, was im Ergebnis zu einer weiteren Absenkung gerade mit Blick auf die KVz-TAL führen würde.

Zudem fehlt in der Abwägung eine Auseinandersetzung mit den zunehmend negativen Effekten, die die zweifellos vorliegende Überkompensation der Antragstellerin auf den Wettbewerb im Bitstrommarkt und bei der Ausschreibung von Förderungen hat. Während die Telekom bei der Kalkulation ihrer Bitstrompreise nicht vom regulierten TAL-Entgelte, sondern von ihren deutlich geringere tatsächlichen Kosten ausgehen kann, muss ein TAL-basierter Wettbewerber für sein Bitstromentgelt mit dem regulierten TAL-Entgelt kalkulieren. Dadurch entstehen ihm beim Wettbewerb um Abnehmer eines Bitstromzugangs erhebliche Nachteile.

Gleiches gilt für die Beteiligung an Ausschreibungen. Während die Antragstellerin für die Berechnung der Wirtschaftlichkeitslücke ihre deutlich niedrigeren tatsächlichen Kosten ansetzen kann, muss ein TAL-basierter Wettbewerber die infolge der gewählten Systematik entgeltseitig klar überbewertete TAL zugrunde legen, weshalb es Schwierigkeiten haben dürfte, eine im Vergleich zur Antragstellerin äquivalente bzw. geringere Wirtschaftlichkeitslücke zu berechnen. Dieses Problem gewinnt wegen der derzeit auszuscheidenden Fördermittel von gut 2 Mrd. Euro erheblich an Brisanz. Die Überkompensation der Antragstellerin benachteiligt ihre Wettbewerber dann nicht mehr nur in ihrer Funktion als TAL-Nachfrager, sondern auch im Wettbewerb um Fördergelder und könnte dazu führen, dass ein unangemessen hoher Anteil der erheblichen Fördermittel der Antragstellerin zugeführt wird. Diese erheblich negativen Auswirkungen der Über-

kompensation auf den Wettbewerb müssen unbedingt in die Abwägung der Regulierungsziele eingestellt werden. Eine Referenzierung auf ein reines Glasfasernetz („Referenznetzbetreiber 3a“) mit dem Argument, ein zu starkes Absinken der TAL-Überlassungsentgelte vermeiden zu wollen, wäre dann allerdings kaum zu begründen.

b) Bewertung teilweise abgeschriebener wiederverwendbarer Investitionsgüter

Auch die Bewertung der nicht replizierbaren Investitionsgüter erfolgt im Konsultationsentwurf nicht konsequent. Richtigerweise bewertet die Beschlusskammer vollständig abgeschriebene wieder verwendbare Investitionsgüter mit „0“. Richtig ist auch, dass die in der Empfehlung für teilweise abgeschriebene Investitionsgüter vorgesehene Indexierungsmethode aufgrund ihrer Komplexität schwer durchführbar ist, weshalb sich der BREKO und andere Beigeladene sowie das Gutachten von Neumann/Vogelsang für den Ansatz von „**Netto**wiederbeschaffungswerten“ (also Wiederbeschaffungswerten unter Abzug der bereits vorgenommenen Abschreibungen) ausgesprochen und aufgezeigt haben, wie dieser Ansatz praktikabel umgesetzt werden könnte. Nach den Ausführungen im Konsultationsentwurf unter Ziffer 5.1.3.2.2.2. (S.47) beabsichtigt die Beschlusskammer allerdings für nicht vollständig abgeschriebene wiederverwendbare bauliche Infrastrukturen wie bisher den Ansatz von „**Brutto**wiederbeschaffungswerten“ und führt hierzu lediglich pauschal aus, dass *„die hier verfolgten Ziele ...mit dieser Vorgehensweise in gleicher Art und Weise erfüllt“* würden. Diese „digitale Betrachtung“ würde allerdings zu dem nicht nachvollziehbaren Ergebnis führen, dass ein nach 40 Jahren vollständig abgeschriebener Kabelkanal zum Wert von „0“ berücksichtigt würde, während ein 39 Jahre alter Kabelkanal ohne jede Berücksichtigung der bereits umfangreich vorgenommenen Abschreibung zum vollen Bruttowiederbeschaffungspreis berücksichtigt würde. Der BREKO bezweifelt, dass durch ein solches Vorgehen dem Zweck und der Systematik der EU-Empfehlung angemessen Rechnung getragen würde. Richtig erscheint vielmehr eine differenzierte Betrachtung auf der Basis von Nettowiederbeschaffungswerten.

Zusammenfassend ist zur Anwendung der EU-Empfehlung im Konsultationsentwurf festzustellen, dass diese im Konsultationsentwurf zwar grundsätzlich berücksichtigt wird, dann aber in ihrer Umsetzung so weit wie möglich reduziert wird und dadurch nur sehr begrenzt Wirkung entfalten kann. Der BREKO erwartet daher, dass sich diesbezüglich bereits im Konsolidierungsentwurf Korrekturen finden werden oder dass spätestens die Kommission im Konsolidierungsverfahren Hinweise zu einer angemessenen Umsetzung ihrer Empfehlung geben wird.

2. Tiefbaupreise

Als kostenerhöhenden Faktor im Rahmen der Strukturparameter hat die Beschlusskammer vor allem gestiegene Tiefbaupreise ausgemacht. Zudem seien die Kostenunterlagen der Antragstellerin deutlich verbessert, so dass im Gegensatz zu früheren Entgeltverfahren ein nachvollziehbarer Bezug zwischen den Tiefbaupreisen aus den Kostenunterlagen der Antragstellerin und ihren Angaben zur Befüllung des Kostenmodells ableitbar sei. Der letzte Punkt ist für die Beigeladenen aufgrund der Schwärzung der vorliegenden Unterlagen nicht zu verifizieren. Dass die Tiefbaupreise in einem gewissen Umfang angestiegen sind, wird nicht bestritten. Gleichwohl kommt es auf beide Punkte nur bedingt an, da im Rahmen der KEL-Betrachtung ein „effizienter Betreiber“ zu Grunde zu legen ist. Ein effizienter Betreiber mit den Auftragsvolumina der Antragstellerin würde Tiefbauarbeiten sicher in stärkerem Maße EU-weit ausschreiben, so dass letztlich auf einen EU-Tiefbaukosten-Index abzustellen wäre bzw. dieser Aspekt jedenfalls in stärkerem Maße Berücksichtigung finden müsste.

Zum anderen würde ein „effizienter Betreiber“ signifikant stärker auf neue Verlegetechniken setzen, was die Antragstellerin inzwischen auch tut, wie aus dem folgenden Link hervorgeht:

<http://www.golem.de/news/nordrhein-westfalen-deutsche-telekom-beginnt-mit-micro-trenching-fuer-glasfaser-1604-120547.html>

Dass einer tiefbaukostenreduzierenden Berücksichtigung von „Micro- und Minitrenching“ im Konsultationsentwurf mit dem Argument begegnet wird, diese Technologien seien nur bei einer Verwendung von Glasfaserkabeln möglich (S.54), erscheint vor dem Hintergrund, dass bei der Anwendung der EU-Empfehlung als Referenznetz ein reines Glasfasernetz gewählt wird, nicht konsequent. Wenn als Referenznetz auf ein Glasfasernetz abgestellt werden soll (wenn auch mit einer Bewertung der verlegten Glasfasern zu Kupferleitungspreisen) so müssen auch die kostendämpfenden Effekte eines Glasfasernetzes zugrunde gelegt werden.

3. Abschreibungszeiten

Gleiches gilt für die angenommenen Abschreibungszeiten. Hier geht die Beschlusskammer wie in der Vorgängerentscheidung von angenommenen Nutzungsdauern von 15 Jahren

für die HVt-TAL und 25 Jahren für die KVz-TAL aus. Wenn sich die Beschlusskammer allerdings für ein reines Glasfasernetz als Referenznetz entscheidet, ist nicht auf die Nutzungsdauer einer neu verlegten Kupferleitung, sondern auf eine Glasfaser-TAL abzustellen, die ökonomisch deutlich länger nutzbar sein dürfte, da eine diese substituierende Technologie nicht absehbar und auch kaum denkbar ist. Wenn die Beschlusskammer – entgegen der vom BREKO und zahlreichen Beigeladenen geäußerten Auffassung - von einem reinen Glasfasernetz als Referenznetz ausgeht („Referenznetzbetreiber 3a“) muss das dann auch konsequent – und nicht nur mit Blick auf die Einschränkung der einzubeziehenden wiederverwendbaren Investitionsgüter – erfolgen.

4. Preis-Kosten-Schere

In Bezug auf die PKS-Prüfung ist auf neuere Preisaktionen der Antragstellerin hinzuweisen, die über den im Konsultationsentwurf angenommenen Neukundenrabatt in Höhe von € 5,- hinausgehen. Im Rahmen der Regiotarife und anderer Aktionen bietet die Antragstellerin deutlich höhere Rabatte an. Da derartige, z.T erheblich rabattierte Angebote der Antragstellerin in immer kürzerer Frequenz aufeinander folgen, kann einer Berücksichtigung von Aktionspreisen im Rahmen der PKS-Prüfung auch nicht länger gehalten werden, es handele sich lediglich um zeitlich oder räumlich begrenzte Aktionen. Vielmehr sind die Preiskationen der Antragstellerin vollumfänglich in die Kostenschereprüfung einzubeziehen.

5. Entgelte für den Schaltverteiler

Nicht schlüssig erscheint die Regulierung des Überlassungsentgeltes für den Schaltverteiler. Während das Entgelt für die Nutzung der HVt-TAL insgesamt richtigerweise abgesenkt wurde, ist die Erhöhung des vom Zugangsnachfrager am Schaltverteiler zu zahlenden Zuschlags für die Nutzung eines Teilstücks des Hauptkabels nicht plausibel. Da die Nutzung des Hauptkabels auf der Grundlage von beschalteten TAL berechnet wird, findet hier möglicherweise eine Doppelberechnung ungenutzter Kapazitäten im Hauptkabel statt, da diese bereits im Entgelt für die HVt-TAL, auf dem der Zuschlag aufsetzt, berücksichtigt wird.

6. Fazit

Die erstmalige Einbeziehung der EU-Empfehlung zur Kostenmethodik in die Entgeltprüfung ist grundsätzlich zu begrüßen und leitet einen Paradigmenwechsel in der Regulierung der TAL-Überlassungsentgelte ein. Gleichwohl muss die Anwendung der Empfehlung noch deutlich konsequenter erfolgen. So ist unter Abwägung der Regulierungsziele richtigerweise auf einen FTTC-Netzbetreiber („Referenznetzbetreiber 2a“) als Grenznetz abzustellen, was bedeutet,

dass neben den Kabelkanalanlagen und den Kabelschächten auch das Kupferverzweigungskabel als wiederverwendbares Investitionsgut anzusehen und nach Nettowiederbeschaffungswerten anzusetzen ist. Der Nettowiederbeschaffungsansatz ist zudem auch die richtige und empfehlungskonforme Methode für die Wertermittlung in Bezug auf teilweise abgeschriebene wiederverwendbare Investitionsgüter. Soweit sich die Beschlusskammer gleichwohl für ein reines Glasfasernetz als Referenznetz entscheidet („Referenznetzbetreiber 3a“), kann dies nicht ohne Konsequenzen an anderen Stellen des Entgeltbeschlusses bleiben (Berücksichtigung effizienter Verlegemethoden und ökonomische Abschreibungsdauern). Insgesamt ist auch mehr Konsistenz zwischen den Regulierungsentscheidungen wünschenswert und erforderlich. So werden die Belange der FTTB/FTTH-ausbauenden Unternehmen im vorliegenden Konsultationsentwurf zurecht hoch bewertet (auch wenn die Gefahr für diese Geschäftsmodelle dann in der Folge nicht zutreffend zugeordnet erscheint), während die Interessen der Glasfaserunternehmen in der Vectoringregulierung komplett außen vor geblieben sind. Marktregulierung kann aber nicht „ad libitum“, sondern muss konsistent gespielt werden.

Für Rückfragen oder eine weitere Erörterung der angesprochenen Punkte stehen wir der Beschlusskammer gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Albers
(Geschäftsführer)



Benedikt Kind
(Leiter Regulierungsverfahren & Recht)